

**CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI**

**L'ORGANIZZAZIONE  
E L'ARCHITETTURA C<sup>3</sup>I  
PER IL VERTICE DECISIONALE  
NAZIONALE**

 **RIVISTA  
MILITARE**

**RIVISTA  
MILITARE**

**Direttore Responsabile**

**Giovanni Cerbo**

© ROMA - MARZO 1995

Proprietà letteraria artistica  
e scientifica riservata

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

**L'ORGANIZZAZIONE  
E L'ARCHITETTURA C<sup>3</sup>I  
PER IL VERTICE DECISIONALE  
NAZIONALE**

*Michela Neri, Editrice della rivista*

*Renzo Roverso e Stefano Silvestri*

*e la consulenza di Andrea De Gaudenzi*

**/// RIVISTA  
MILITARE**

1. Introduzione: motivazioni e obiettivi della ricerca sul  
Centro decisionale nazionale, parte integrante della  
normale attività di Governo e strumento per la gestione  
di crisi urgenti.

## **L'ORGANIZZAZIONE E L'ARCHITETTURA C<sup>3</sup>I PER IL VERTICE DECISIONALE NAZIONALE**

2. Il quadro  
3. I diretti  
4. Il quadro  
5. Come si  
6. Governo  
7. Competenze  
8. Il  
9. Il  
10. Il  
11. Il  
12. Il  
13. Il  
14. Il  
15. Il  
16. Il  
17. Il  
18. Il  
19. Il  
20. Il  
21. Il  
22. Il  
23. Il  
24. Il  
25. Il  
26. Il  
27. Il  
28. Il  
29. Il  
30. Il  
31. Il  
32. Il  
33. Il  
34. Il  
35. Il  
36. Il  
37. Il  
38. Il  
39. Il  
40. Il  
41. Il  
42. Il  
43. Il  
44. Il  
45. Il  
46. Il  
47. Il  
48. Il  
49. Il  
50. Il  
51. Il  
52. Il  
53. Il  
54. Il  
55. Il  
56. Il  
57. Il  
58. Il  
59. Il  
60. Il  
61. Il  
62. Il  
63. Il  
64. Il  
65. Il  
66. Il  
67. Il  
68. Il  
69. Il  
70. Il  
71. Il  
72. Il  
73. Il  
74. Il  
75. Il  
76. Il  
77. Il  
78. Il  
79. Il  
80. Il  
81. Il  
82. Il  
83. Il  
84. Il  
85. Il  
86. Il  
87. Il  
88. Il  
89. Il  
90. Il  
91. Il  
92. Il  
93. Il  
94. Il  
95. Il  
96. Il  
97. Il  
98. Il  
99. Il  
100. Il

*Michele Nones (direttore della ricerca),*

*Renzo Romano e Stefano Silvestri,*

*con la consulenza di Andrea De Guttry*

4. Le funzioni di supporto: condotta del flusso informatico e dei processi di valutazione delle situazioni in  
rapporto al piano di gestione, di emergenza civile, di crisi  
o altro, controllo del territorio, dello spazio aereo e  
militare, delle aree di interesse economico, gestione  
di emergenze civili, gestione di emergenze militari.
5. La rete dei collegamenti: ricoperta da massima



## SOMMARIO

SINTESI DELLA RICERCA		pag.	7
SUMMARY OF THE STUDY		»	13
1 <b>Introduzione:</b> motivazione e obiettivi della ricerca sul <i>Centro decisionale nazionale</i> , parte integrante della normale attività di Governo e strumento per la gestione di crisi militari, politiche, economiche, di ordine pub- blico, protezione civile, eccetera, che coinvolgono il <i>Vertice decisionale nazionale</i>		»	19
2 <b>Il quadro giuridico-istituzionale:</b> caratteristiche del sistema decisionale italiano - Consiglio dei ministri - e rapporti tra poteri costituzionali (Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica). Il collegamento tra il Governo e le strutture operative		»	23
3 <b>I «livelli» del comando:</b> a) comando politico-strategico, b) comando strategico, c) comando/controllo operativo. Come si delinea una catena di comando gerarchica dal Governo sino al responsabile operativo, nel rispetto delle competenze assegnate dall'ordinamento legislativo. Il mantenimento di una linea di comunicazione legittima e di un processo di feed-back e interazione		»	37
4 <b>Le funzioni di supporto:</b> continuità del flusso infor- mativo e dei processi di valutazione delle situazioni in tempo di pace, di tensione, di emergenza civile, di crisi o altro, controllo del territorio, dello spazio aereo e marittimo, delle aree di interesse economico, gestione di emergenze civili, gestione di emergenze militari		»	41
5 <b>La rete dei collegamenti:</b> ricognizione di massima			

	delle aree di interesse e dei centri operativi, di valutazione, comando e controllo a livello di organismi centrali dello Stato o di altri enti nazionali di importanza strategica. Le interfaccia istituzionali del Governo e la possibilità-opportunità di una loro gestione attraverso il <i>Centro decisionale nazionale</i>	pag. 45
6	<b>I rapporti internazionali:</b> ricognizione di massima delle esigenze di collegamento di livello internazionale, sia multilaterali che bilaterali	55
7	<b>I criteri e l'architettura:</b> la struttura e la composizione del <i>Centro decisionale nazionale</i> , i partecipanti alla <i>Sala decisionale e di situazione</i> , collocazione e funzioni. Le attività di informazione valutazione, esercitazione e previsione. La gestione strategica, la comunicazione, il comando e controllo. I « <i>terminali di area</i> », il <i>Consigliere nazionale alla situazione e sicurezza</i>	59
8	<b>Il funzionamento:</b> la struttura di supporto alle decisioni, in periodo normale e in tempo di crisi. Un esempio	67
9	<b>Il nuovo sistema a confronto:</b> rapporti e differenze tra la struttura proposta e la struttura del <i>Centro decisionale nazionale</i> esistente. Perché rivedere l'attuale struttura	77
10	<b>Conclusioni:</b> possibili iniziative legislative collegate con un nuovo <i>Sistema decisionale nazionale</i> . Possibili integrazioni nella struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri e suoi rapporti con il Consiglio supremo di difesa e il Parlamento	83
11	<b>Appendice A:</b> analisi della necessità dei collegamenti tra le <i>aree</i> ministeriali e tra i poteri costituzionali in caso di gestione delle crisi da parte del Governo, anche alla luce del nuovo <i>Regolamento</i> relativo al funzionamento del Consiglio dei ministri	91
12	<b>Appendice B:</b> brevi note descrittive sul funzionamento e la struttura di alcuni <i>Centri situazione e decisionali</i>	107

## SINTESI DELLA RICERCA

L'Italia ha un sistema decisionale complesso, basato sulla collaborazione di diversi poteri costituzionali (Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo). Non mancano i rischi di conflitto tra poteri costituzionali, particolarmente pericolosi ove si determinassero nel corso di una crisi. Lo stesso Esecutivo ha al suo vertice un Consiglio, il cui Presidente non ha i poteri di un Primo Ministro inglese o di un Cancelliere tedesco. Tuttavia il meccanismo decisionale fa comunque perno sul ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio, che occupa un posto centrale all'interno del processo decisionale, oltre ad avere compiti di rappresentanza politica, di indirizzo, di sorveglianza, eccetera. L'esercizio delle funzioni di Presidente del Consiglio, essenziale per la funzionalità e l'efficienza di questo complesso sistema decisionale, richiede la disponibilità di un flusso continuo di informazioni dalla periferia al centro, una forte capacità di analisi in tempi brevi, la certezza di comunicazioni in tempo reale tra i poteri costituzionali e all'interno dello stesso governo, tra ministri, dicasteri ed enti operativi.

A questo fine, la ricerca suggerisce di costituire una apposita struttura di supporto denominata *Sistema decisionale nazionale*.

Per identificare le forme e i compiti di tale *Sistema* si è in primo luogo pensato di distinguere chiaramente i vari livelli dell'attività di comando (di governo, di gestione delle crisi). Essi sono tre:

- a. il livello di comando politico-strategico, corrispondente al Vertice decisionale nazionale;
- b. il livello di comando strategico, corrispondente al massimo livello di responsabilità dei vari settori (o dicasteri) in cui si articola l'azione dell'Esecutivo;
- c. il livello di comando operativo, che si riferisce alla diretta responsabilità di gestione delle singole operazioni, ed è variamente articolato al suo interno.



Tali livelli, pur avendo diverse competenze, sono tra loro connessi gerarchicamente. Il *Sistema decisionale nazionale* deve servire il livello di comando politico-strategico, e deve avere carattere di una struttura permanente così da evitare una «drammatizzazione» dannosa ed eccessiva che potrebbe seguire una sua attivazione solo in caso di crisi, permettere il suo rodaggio e evitare i ritardi e le confusioni tipiche delle strutture ad hoc. Infine, un tale *Sistema* di supporto, considerate le caratteristiche peculiari del processo decisionale italiano, potrebbe svolgere un ruolo molto utile di supporto al Vertice decisionale nazionale anche in tempi normali.

Tale *Sistema decisionale nazionale* dovrà svolgere alcune funzioni che sono state così sintetizzate dalla ricerca:

- a. supporto alla attività decisionale del Governo in tempi normali;
- b. supporto alla gestione di crisi od emergenze di vario carattere o tipologia (anche non militari);
- c. supporto alla funzione di comando politico-strategico delle operazioni militari;
- d. controllo sistematico e continuativo della situazione strategica e dello stato degli interessi nazionali, al fine di individuare l'insorgere di possibili crisi o fattori di rischio;
- e. continuità del flusso informativo e dei processi di valutazione delle situazioni in condizioni normali, in periodi di tensione, di emergenza civile, di crisi o altro.

Per svolgere queste funzioni, il *Sistema* di supporto al Vertice decisionale nazionale dovrà stabilire una serie di collegamenti permanenti (o attivabili immediatamente su richiesta) con altri centri nazionali e internazionali. Per quel che riguarda i centri nazionali, la ricerca ha individuato 16 «aree» inclusive di diversi enti, dicasteri o poteri costituzionali, che costituiscono il quadro essenziale di riferimento del processo decisionale. Esse sono le seguenti:

1. area degli affari esteri (rapporti internazionali);
2. area dell'informazione e sicurezza;
3. area degli affari interni;
4. area giustizia;
5. area economia e finanze;
6. area della difesa;

7. area controllo frontiere;
8. area sanità;
9. area protezione civile, ambiente, patrimonio;
10. area telecomunicazioni;
11. area trasporti;
12. area produzione industriale, energia, approvvigionamenti;
13. area ricerca e istruzione;
14. area collegamenti istituzionali;
15. area pubblica informazione;
16. area archivio e banche dati.

A queste aree dovrebbero corrispondere alcuni terminali, presso la Presidenza del Consiglio, serviti da appositi funzionari distaccati dalle altre amministrazioni e collegati con un certo numero di referenti nei vari enti e dicasteri interessati.

Per quel che riguarda i rapporti internazionali si è operata una distinzione tra i collegamenti in ambito multilaterale (ONU, Alleanza atlantica e NATO, Comunità europea, UEO, CSCE) e quelli in ambito bilaterale, riferiti ai principali paesi alleati (Germania, Gran Bretagna, Francia, Spagna e Stati Uniti d'America) e a tutti i paesi confinanti, via terra o alle frontiere marittime e aeree (Albania, Austria, Croazia, Grecia, Libia, Slovenia, Svizzera e Tunisia). In tal caso non si tratta di terminali permanenti, ma di collegamenti predisposti per colloqui diretti a diversi livelli di responsabilità, da attivare essenzialmente in caso di crisi o altre necessità.

I criteri secondo i quali è stata concepita questa proposta di Sistema di supporto al Vertice decisionale nazionale sono i seguenti:

- a. attivazione permanente;
- b. adeguata qualità e quantità del personale;
- c. protezione;
- d. sicurezza;
- e. facilità di accesso.

Il *Sistema* stesso (dettagliatamente descritto nella ricerca) si articolerà praticamente in una *Sala decisionale*, servita da una *Sala situazione* e assistita da un *Centro comunicazioni*. Si suggerisce altresì che per il miglior funzionamento di questa struttura, dovrà essere nominato al suo vertice un *Consigliere nazionale alla situazione*, responsabile di

assicurare il collegamento pratico con il Presidente del Consiglio e con gli altri interlocutori del Vertice decisionale nazionale, nonché di organizzare concretamente il lavoro del Sistema di supporto, come ad esempio il suo giornaliero *Rapporto di situazione*.

In caso di crisi annunciata o in atto, il *Consigliere nazionale alla situazione* ricopre automaticamente le funzioni di *Consigliere nazionale alla sicurezza* ed assiste il Vertice decisionale nazionale.

La ricerca esamina quindi in maggiore dettaglio il funzionamento pratico del *Sistema* di supporto al Vertice decisionale nazionale nelle sue varie configurazioni:

- a. di funzionamento normale;
- b. di funzionamento di transizione all'assetto di crisi;
- c. di funzionamento in tempo di crisi.

Al fine di meglio articolare i vari passaggi si è quindi provveduto a elaborare un esempio pratico di funzionamento in caso di crisi.

Confrontando il *Sistema decisionale nazionale* proposto con quello attualmente esistente (il *Centro decisionale nazionale* situato presso il Raggruppamento unità difesa e gestito dal SISMI, per assistere il Comitato politico-strategico del Consiglio dei ministri) si sono rilevate importanti differenze, sia in termini di funzionalità che di collocamento ordinativo, posizione toponomastica e specializzazione, che consigliano la creazione di un nuovo *Sistema decisionale nazionale*, e non semplicemente l'adeguamento del vecchio, anche se alcune esperienze, uomini o attrezzature potrebbero utilmente essere trasferite dall'uno all'altro. La nuova normativa proposta dal Governo circa l'organizzazione dei Servizi di informazione e sicurezza (tra cui il SISMI) non sembra riguardare queste differenze.

Si nota inoltre come una struttura nuova, analoga a quella proposta in questa ricerca, sarebbe in grado, molto meglio di quella attuale, di assicurare allo stesso tempo la certezza della continuità e della correttezza dei rapporti tra poteri costituzionali e la migliore gestione dei necessari rapporti internazionali, oltre a garantire un filtro prestabilito e funzionale tra il Vertice decisionale nazionale e l'opinione pubblica.

La ricerca affronta quindi il problema di alcune possibili o necessarie iniziative legislative, che potrebbero assicurare una migliore funzionalità del Vertice decisionale nazionale, diminuire la prospettiva di conflitti tra poteri costituzionali e semplificare la gestione di eventuali crisi.



A questo fine, la ricerca individua l'opportunità di procedere alla definizione di una nuova *Legge sullo stato di guerra, di neutralità e di crisi*, che sostituisca norme preesistenti l'ordinamento costituzionale repubblicano e che allo stesso tempo permetta di affrontare sia il problema del livello decisionale governativo al suo interno, che quello dei rapporti con il Presidente della Repubblica e con il Parlamento.

In particolare, la ricerca propone che la nuova normativa affronti anche la questione (già sollevata dal rapporto della Commissione Paladin, fatto proprio dal Governo Gorla nel 1988) di una revisione della legge istitutiva del Consiglio supremo di difesa. La ricerca propone una soluzione in linea con una maggiore efficacia del Vertice decisionale nazionale e volta a diminuire il rischio di conflitti tra poteri costituzionali.

Per quel che riguarda i rapporti tra Governo e Parlamento in caso di crisi, la ricerca propone alcune alternative miranti ad assicurare un corretto ed efficace sistema di comunicazioni e di decisioni, che salvaguardi i reciproci poteri e le reciproche funzioni senza andare a scapito degli interessi nazionali e dell'efficienza dell'attività di gestione della crisi stessa. Si sottolinea inoltre la necessità di affrontare la questione delle disponibilità di bilancio necessarie per affrontare le situazioni di emergenza.

Si nota infine che, mentre sarebbe necessario pensare ad apposite iniziative legislative ogni qualvolta risulti opportuno disciplinare i rapporti tra i vari organi costituzionali o per dotare il Consiglio dei ministri (o il suo Comitato politico-strategico) di specifici poteri decisionali straordinari necessari per far fronte correttamente a situazioni di crisi, al contrario, altri suggerimenti avanzati dalla ricerca circa una nuova organizzazione del *Sistema decisionale nazionale* non richiedono per la loro adozione specifici atti legislativi, ma semplicemente atti interni al Consiglio dei ministri, e in particolare un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

## SUMMARY OF THE STUDY

Italy has a complex decision-making system, based on co-decision among its various constitutional powers (President of the Republic, Parliament, Government). There is thus the risk of a conflict of constitutional powers, which could be very dangerous in times of crisis.

The Executive is headed by the Cabinet (*Consiglio*), whose President does not have the power of an English Prime Minister or a German Chancellor. The Office of the Prime Minister (*Presidenza del Consiglio*) and the Prime Minister (*Presidente del Consiglio*) are nevertheless central in the decision-making mechanism: in addition to their institutional tasks of political representation, guidance and supervision, they also play a key role in the decision-making process. But the exercise of the Prime Minister's functions, essential for the operation and efficiency of the complex decision-making system, requires a constant influx of information from the periphery to the centre, strong and rapid analytical abilities, and the certainty of real time communication among the constitutional powers, within the Government, and among ministries, departments and agencies.

This study suggests setting up a special support structure for that purpose called the *National Decision-making System*.

In order to determine the structure and tasks of such a System, the various levels of command (of government, of crisis management) must be distinguished. There are essentially three:

- a. political-strategic command, which refers to the top level of national, decision-making;
- b. strategic command, which refers to the heads of the various sectors (or ministries) into which executive action is divided;
- c. operational command, which refers to the direct responsibility for management of individual operations and has various configurations.



Although these levels have different competencies, they are linked by a hierarchy. The *National Decision-making System* must serve the political-strategic command level. In order to avoid any excessive and deleterious dramatization that could ensue from its activation only in case of crisis, the structure must be permanent. A permanent structure would also allow for a breaking-in period, which could avoid the delays and confusion typical of *ad hoc* structures. Finally, given the characteristics of the Italian decision-making system, such a *System* could provide very useful support for top level national decision-making in normal times as well.

The *National Decision-making System* should carry out the following functions:

- a. support to Government decision-making activity in normal times
- b. support to the management of crises or emergencies of various kinds (also of a non-military nature)
- c. systematic and constant monitoring of the strategic situation and the state of national interests, in order to detect the outbreak of possible crises or risk factors
- d. ensuring the continuity of information flows and situation assessments under normal conditions, during periods of tension, during national emergencies or crises, etc.

In order to carry out these functions, this support System should be linked up permanently (or in such a way that it can be activated upon request) to other national and international centres.

As regards national centres, the study has identified the sixteen «areas» listed below, which include agencies, ministries or constitutional powers and which constitute the main frame of reference for the decision-making process:

1. the foreign affairs (international relations) area
2. the information and security area
3. the internal affairs area
4. the justice area
5. the economy and finance area
6. the defence area
7. the border control area
8. the health area

9. the civil defence, environment, national heritage area
10. the telecommunications area
11. the transportation area
12. the industrial production, energy and other supplies area
13. the research and education area
14. the institutional links area
15. the public information area
16. the archives and data banks area.

These areas should be linked to terminals in the Prime Minister's Office operated by officials from the administrations in question who have links to contacts in the relevant agencies or ministries.

As for international relations, a distinction was made between multi-lateral links (UN, Atlantic Alliance and NATO, European Union, WEU, CSCE) and bilateral links with the major allied states (Germany, Great Britain, France, Spain and the United States) and «neighbouring» states (Albania, Austria, Croatia, Greece, Libya, Slovenia, Switzerland and Tunisia). None will have permanent terminals, however, but only links set up for direct conversations at various levels of command, to be activated essentially in case of crisis or when required.

The *National Decision-making System* was conceived on the basis of the following criteria:

- a. permanent activation;
- b. adequate staff in terms of quality and quantity;
- c. protection;
- d. security;
- e. ease of access.

The *System* (which is described in detail in the study) consists of a *decision-making room*, flanked by a *situation room* and a *communications centre*. For the efficient functioning of the *System*, the study suggests the nomination of a *National Situation Counsellor*, charged with ensuring practical links with the Prime Minister and other interlocutors in top level national decision-making. The National Situation Counsellor would also be responsible for concretely organizing the *System's* operations, including the production of a daily *Situation Report*.

In case of announced or actual crisis, the *National Situation Coun-*

*sellor* would automatically take on the functions of *National Security Counsellor* and assist the top national decision-making levels.

The study then takes a more detailed look at the practical functioning of the *System* in its various configurations:

- a. normal functioning;
- b. transitional functioning to crisis;
- c. crisis functioning.

To provide a more complete picture of the various stages, a practical example of crisis functioning was examined.

Comparison of the proposed *National Decision-making System* with the existing structure (the *Centro Decisionale Nazionale* for political-strategic support to the Cabinet, located in the *Raggruppamento unità difesa* and run by the SISMI) revealed significant differences in terms of operativity, hierarchical position, location and specialization, making the establishment of a new *National Decision-making System* advisable rather than a mere revamping of the old. Some of the experience, staff and equipment could nevertheless be profitably transferred. The new regulations proposed by the Government concerning the organization of the information and security services (including SISMI) do not seem to touch on these differences.

Moreover, a new structure like the one sketched out in this study would be much more effective than the old one in ensuring continuous and correct relations among constitutional powers and in providing better management of the international relations required. It would also constitute a functional filter between the top levels of national decision-making and public opinion.

The study then outlines some of the legislation required to ensure better functioning of top level national decision-making, to reduce the possibilities of conflicts among constitutional powers and to simplify crisis management.

To this end, the study suggests formulation of a new *law on the state of war, neutrality and crisis* to replace certain preconstitutional provisions. Such a law would also make it possible to deal with the problems of decision-making within the government and government relations with the President of the Republic and with Parliament.

In particular, the study urges that the new law deal with the issue



(already raised by the Paladin Commission Report approved by the Government headed by G. Gorla in 1988) of revising the legislation establishing the Supreme Defence Council. The study proposes a solution that would make top level national decision-making more effective and reduce the risks of conflicts among constitutional powers.

As for relations between the Government and Parliament in case of crisis, the study submits some alternatives aimed at ensuring a correct and efficient system of communication and decision-making which would safeguard respective powers and functions without detriment to national interests and the efficiency of crisis management. Emphasis is put on the need to deal with the matter of the resources required to handle emergency situations.

Finally, while new legislation should be worked out every time relations among the various constitutional powers must be adjusted or the Cabinet (or its politico-strategic committee) must be given the specific extraordinary decision-making powers needed to deal correctly with crisis situations, the suggestions put forward by the study for the establishment of the *National Decision-making System* do not require any new and specific laws, but only Cabinet acts, in particular, a Prime Minister's Decree.

## 1. INTRODUZIONE

La sempre maggiore complessità, articolazione, molteplicità dei moderni stati industriali, della società, dei rapporti internazionali ha richiamato da tempo l'attenzione sulle problematiche inerenti i *Centri decisionali*, individuati come gli unici strumenti in grado di consentire il controllo e l'intervento nei complessi fenomeni che lo sviluppo continuamente propone.

A partire dalla seconda Guerra mondiale, i *Centri decisionali* si sono diffusi e consolidati prima di tutto in ambito militare (anche in rapporto alla progressiva riduzione dei prevedibili tempi d'attacco e reazione consentiti dallo sviluppo tecnologico e al corrispondente aumento delle prestazioni dei sistemi di comunicazione) e, in seguito, in ambito civile, soprattutto per la gestione della politica di sicurezza e internazionale.

Successivamente, questa esperienza si è estesa ad altri settori, là dove la prontezza della risposta o la complessità dei problemi richiedevano questo tipo di organizzazione: ordine pubblico, emergenze civili (in tutte le loro innumerevoli e variegate forme), energia, trasporti, comunicazioni (vera linfa vitale delle moderne economie e società industriali), rapporti valutari e finanziari.

Si è venuta, inoltre, affermando in tutti i Paesi la consapevolezza che un'ottica e un'impostazione strategico-militare non è sufficiente per fronteggiare qualsiasi tipo di crisi. Diversi altri fattori entrano in campo, a volte integrando, a volte sostituendo quello strategico-militare. In altri termini si è sperimentato in diverse occasioni come le crisi non potessero essere sempre ricondotte ai più conosciuti modelli politico-militari e che, di conseguenza, dovevano essere attrezzati nuovi strumenti e nuove metodologie di analisi e di intervento adeguate alle differenti tipologie di crisi.

Tutti questi diversi interventi devono, però, essere ricondotti ad un

unico organismo di gestione a livello governativo in modo da garantirne il coordinamento nell'ambito di una strategia globale. Di qui l'esigenza di attrezzare *Centri decisionali* a livello nazionale in grado di fornire in tempi ristretti, se non in tempo reale, il quadro dei diversi fattori in gioco e delle diverse opzioni adottabili. Questo strumento non si è sostituito a quelli settoriali, ma ne è divenuto l'interfaccia al più alto livello decisionale: i diversi *Centri operativi* garantiscono il flusso delle informazioni verso l'alto e sono, allo stesso tempo, i demoltiplicatori verso il basso delle decisioni prese.

La globalità dei rapporti internazionali e la responsabilizzazione dei principali paesi nella gestione delle crisi locali ha fatto assumere ai *Centri decisionali* una nuova dimensione, nella misura in cui i governi coinvolti si vengono a trovare nella necessità di prendere le decisioni con velocità operativa analoga a quella degli altri, rischiando altrimenti di doversi accodare a scelte già adottate, di non poterle influenzare e di non poter ottimizzare il proprio contributo sulla base delle proprie reali possibilità politiche, militari, finanziarie.

Nel complesso, il termine *Centro decisionale* è andato così acquisendo nel tempo un significato molto più vasto: alla struttura organizzativa si è venuta associando una procedura via via più precisa e dettagliata, dando vita ad un sistema di controllo e gestione con caratteristiche ben definite.

Anche in Italia si sono registrate alcune esperienze in questo campo, seguendo la strada prima indicata.

Il Ministero della difesa dispone di un *Centro operativo di pace interforze* (COPI), presso lo Stato maggiore della difesa, di tre *Centri operativi* di Forza armata presso i rispettivi Stati maggiori, oltre che della *Centrale operativa* del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri. Esistono poi *Centrali operative* presso il Comando generale della Guardia di Finanza, la Polizia di Stato, il Dipartimento della protezione civile, il Ministero degli affari esteri, per limitarsi ai casi più noti. Ciascuno di questi *Centri operativi* è sorto per rispondere ad esigenze specifiche del rispettivo organismo, ma senza particolari vincoli di collegamento o coordinamento con gli altri.

A questa settorialità fa eccezione il *Centro decisionale nazionale* (CDN), istituito nel 1980 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri



e gestito, sotto il profilo organizzativo e amministrativo, dal SISMI: suo compito è, infatti, quello di garantire la funzione informativa e decisionale del Governo in periodi di tensione e di crisi internazionale. Questo *Centro* non è però attivato in permanenza e si addestra al lavoro di gruppo quasi esclusivamente in occasione delle maggiori esercitazioni della NATO, una o due volte l'anno. Esso ha finito così con l'assumere caratteristiche essenzialmente strategico-militari e con l'operare nell'ambito di simulazioni in cui i responsabili politici e militari vengono rimpiazzati da funzionari delle rispettive amministrazioni, facendo venir meno la stessa logica di una simile attività.

In questo quadro, alcune recenti esperienze hanno riproposto il problema di realizzare uno strumento che consenta al *Vertice decisionale nazionale* di effettuare valutazioni e prendere decisioni sulla base di un quadro aggiornato, tempestivo e completo dei diversi fattori in gioco. Nello stesso tempo è sembrato che la complessità dei problemi da affrontare e il loro carattere interagente tendano a prefigurare situazioni in cui l'approccio in condizioni normali diventa sempre più simile a quello che è richiesto in momenti di crisi.

Obiettivo di questa ricerca è stato quello di individuare i problemi tuttora aperti e le caratteristiche della soluzione che, nel caso italiano, potrebbe rispondere alle esigenze del *Vertice decisionale nazionale*.

L'elaborazione si è basata sull'esperienza dei membri del Gruppo di lavoro, su pareri e suggerimenti di alcuni esperti e sulla documentazione disponibile. Di particolare utilità sono risultate la ricerca su *I sistemi di comando e controllo ed il loro influsso sulla sicurezza italiana*, promossa dal Centro militare di studi strategici (CeMiSS) nel 1991 e le relazioni presentate quest'anno al IV Seminario nazionale dell'Armed Forces Communications and Electronics Association (AFCEA), Capitolo di Roma, su *L'utilizzazione dei sistemi e delle metodologie C<sup>3</sup>I militari per applicazioni civili*.

Va infine sottolineato che, a prescindere dalla sua limitatezza, la documentazione in materia è costituita per lo più da materiale non divulgabile, data la delicatezza del tema, e, pertanto, il testo della ricerca non vi fa diretto riferimento.

## 2. IL QUADRO GIURIDICO-ISTITUZIONALE

Basta scorrere la Costituzione e soprattutto il testo della Legge n. 400/1988, che disciplina l'attività di governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, per riscontrare una peculiarità tutta italiana, assente nella maggior parte delle altre democrazie: l'Italia è governata da un comitato, il Consiglio dei ministri; non ha cioè al suo vertice un singolo responsabile e decisore politico (un Cancelliere, un Primo Ministro o un Presidente), con poteri analoghi a quelli esercitati da queste figure in altri stati occidentali.

Ciò complica notevolmente il problema della gestione di qualsivoglia tipo di crisi, poiché l'attività di gestione è naturalmente *gerarchica* e richiede in primo luogo rapidità e certezza delle decisioni.

Se si prendono ad esempio situazioni che coinvolgono la difesa del paese e l'uso di Forze militari, che più tipicamente costituiscono il caso limite della gestione delle situazioni di crisi, è facile vedere come questa peculiarità del sistema decisionale italiano possa creare gravi conseguenze e richieda quindi una attenta gestione da parte del Governo e del suo Presidente.

La Costituzione non è affatto chiara in proposito. Essa afferma all'articolo 78 *«Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari»*. Il successivo articolo 87 afferma tra l'altro *«Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale (...) Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere»*. Affermazioni queste strettamente delimitate dal successivo articolo 89, là dove si statuisce che *«Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità»*. E l'articolo 90 Costituzione infine stabilisce che *«Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle*



*sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.*

Poiché la stessa Costituzione affida al Governo il compito di governare e di gestire, con piena responsabilità politica, il Paese, si pone il problema del rapporto tra Governo e Presidente della Repubblica (capo delle Forze armate e Presidente del Consiglio supremo di difesa). La lettura della Costituzione vale in realtà ad escludere il coinvolgimento del Presidente della Repubblica, in proprio o quale Presidente del Consiglio supremo di difesa, nella determinazione d'una parte così essenziale dell'indirizzo politico governativo (e questo quale che sia l'interpretazione della legge istitutiva dello stesso Consiglio supremo di difesa n. 624/1950 che, al suo articolo 1, parla genericamente di eventuali «*direttive*» consiliari).

Ma l'intero argomento, estremamente complesso, ha dato vita a diverse interpretazioni. Per quel che riguarda il Consiglio supremo di difesa (su cui torneremo in fase propositiva, al capitolo 10) la teoria più diffusa, e secondo molti anche la più convincente, è che il Consiglio supremo di difesa sia un *organo di intesa preventiva tra organi costituzionali*, forma specifica di regolazione dei rapporti tra essi, nella quale *non sono alterate le sfere costituzionali di competenza di ciascuno*, ma che è predisposta *per il migliore esercizio di esse*, in vista degli interessi tutelati e della particolare natura delle pubbliche funzioni che ne costituiscono l'oggetto. Questa formulazione molto attenta e prudente non è però tale da risolvere definitivamente e una volta per tutte la possibilità di conflitti tra poteri costituzionali.

Per quel che riguarda l'oggetto di questa ricerca, tale problema è stato provvisoriamente risolto con il parere fornito nel 1987 dalla Commissione Paladin, recepito da uno scambio di lettere tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio Goria nel 1988, in cui si delimitano i poteri del Presidente della Repubblica nell'ottica propria della Costituzione, riservando ad esso essenzialmente un ruolo suo proprio di garante costituzionale. Tuttavia la stessa Commissione Paladin si è anche sentita in dovere di suggerire l'opportunità di rivedere il testo della legge del 1950, proprio per evitare confusioni di carattere interpretativo (che possono sorgere dal fatto che essa attribuisce al Consiglio supremo di difesa la funzione di emanare «*direttive*»): il che

suggerisce che alcune ambiguità continuino a sussistere. Per cui, come già suggerito dal parere del 1988, è comunque opportuno pensare ad una *modifica della legge istitutiva del Consiglio supremo di difesa* (vedi capitolo 10).

Altrettanto complesso è il rapporto tra Governo e Parlamento, e in genere il problema di delimitare quali esattamente siano i poteri del Parlamento in materia di gestione delle crisi. Su questo punto la Costituzione si limita a prevedere lo «*stato di guerra*», il che comporta una serie di conseguenze che possono avere rilievo per la nostra ricerca.

2.1 Partiamo dalla constatazione che la nostra Costituzione non tratta del problema dell'uso della forza in occasioni diverse dalla guerra. C'è naturalmente il problema di definire cosa sia una «guerra», ma è chiaro che, salvo il caso di guerre in autodifesa, la nostra Costituzione vieta formalmente il ricorso a questo strumento: all'articolo 11 essa afferma che «*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali*». Inoltre l'articolo 10 della Costituzione recepisce il diritto internazionale consuetudinario circa l'uso della forza, affermando che «*L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*».

Pertanto il diritto consuetudinario non esclude del tutto l'uso della forza, anche militare – anzi, da questo punto di vista è possibile considerarlo meno restrittivo dei patti sanciti nella Carta delle Nazioni unite. Ogni uso della forza tuttavia, per essere costituzionalmente legittimo, escluso il caso regolato dall'articolo 78 della Costituzione (*stato di guerra*), deve comunque *per definizione* essere cosa diversa da una guerra. Tuttavia, fatta questa precisazione, ne consegue che il Governo, qualora decida di usare la forza per casi non definibili come «guerra», ha una *larga libertà d'azione*, poiché non è necessariamente obbligato a chiedere pareri e autorizzazioni al Parlamento. Ciò comporta però alcune importanti precisazioni:

2.1.1 In primo luogo, naturalmente, è necessario il *mantenimento del rapporto fiduciario* tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare. Ma anche questa limitazione potrebbe in futuro divenire meno

costrittiva, nell'ipotesi che una modifica della legge elettorale ed eventuali altre modifiche istituzionali *accrescano* la stabilità e l'autonomia dell'esecutivo e rendano più difficile un eventuale provvedimento di sfiducia nei suoi confronti.

2.1.2 In secondo luogo è necessario rispettare quanto stabilito dall'articolo 80 della Costituzione: «*Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano modificazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.*»

Nel passato, ad esempio, l'invio di truppe all'estero per fronteggiare situazioni di crisi è stato deciso sulla base di precedenti accordi internazionali (ad esempio, l'invio di dragamine nel Mar Rosso, la partecipazione italiana alle due operazioni a Beirut, la partecipazione italiana alla MFO del Sinai): in tali casi è possibile argomentare che tale accordo, rientrando nelle categorie di cui all'articolo 80, dovrebbe essere stipulato mediante ratifica del Presidente della Repubblica il quale, a questo fine, necessiterà della previa autorizzazione parlamentare.

In concreto, il Governo, per ragioni di urgenza, ha solitamente dato esecuzione *provvisoria* agli accordi stessi, dopo aver ottenuto un sostegno *politico* (espresso in forme diverse e spesso non convenzionali) dal Parlamento.

2.1.3 Successivamente, a partire dalla guerra del Golfo, si è accuratamente evitato di vincolare in materia gli Stati con accordi internazionali. In questo caso il Governo ha indubbiamente una maggiore discrezionalità (*pur nel necessario rispetto del vincolo fiduciario* che comunque impone consultazioni e dibattiti), ma deve pur sempre ritornare al Parlamento, sia qualora la conclusione di accordi è richiesta dalle circostanze concrete o dalle controparti (e si ricade nel caso precedente), sia quando tali azioni *implicano la necessità di far fronte a spese e stanziamenti straordinari non previsti dalla legge di bilancio.*

Ad esempio, per quel che riguarda il Golfo, per far fronte alle spese della missione il Governo ha dovuto presentare un Disegno di legge che è stato approvato dal Parlamento molti mesi dopo la decisione di inviare le Forze armate nel Golfo. In tal modo però si è creata una



situazione paradossale che, se normalmente ripetuta, rischia di minare seriamente la credibilità e l'efficacia dell'azione governativa.

2.1.4 In definitiva, non appare ragionevole che lo svolgimento del rapporto Parlamento-Governo, specie in materia di spedizioni militari all'estero, sia condizionato dal mero dato formale che una decisione debba essere votata dalle Camere in quanto oggetto di accordo, mentre un'altra, del tutto analoga, vi possa essere sottratta in quanto frutto di un atto unilaterale. Nello svolgimento del rapporto fra il Parlamento ed il Governo è il *rilievo politico* che rende inutilizzabile un approccio meramente formale. Ovvio che i risultati di questo rapporto *avranno effetti solo sul piano politico*, nel senso che un'eventuale pronuncia negativa non ha un'incidenza diretta sulla decisione del Governo, *bensì sul rapporto fiduciario* tra questo e la sua maggioranza.

2.2 Inoltre la nostra Costituzione non prende in esame il caso di crisi diverse da quelle belliche (ordine pubblico, sanitarie, economiche o di altra natura) che possano in qualche caso richiedere al Governo l'applicazione di misure speciali o l'esercizio di poteri straordinari.

Né sembra generalmente condivisa l'opinione di alcuni giuristi di una possibile *estensione analogica* dell'articolo 78 ai casi non riconducibili alla definizione di guerra (crisi od altro), che potrebbe dar luogo alla formulazione di una legge che valga come autorizzazione parlamentare a disciplinare *preventivamente e una tantum* le ipotesi di stati o regimi di emergenza, e questo sia perché è difficile immaginare come si possa estendere per analogia la disciplina prevista dall'articolo 78 della Costituzione, sia perché una regolamentazione ex ante di concessione al Governo di poteri speciali sembrerebbe in contraddizione con la lettera e lo spirito della Costituzione.

Sembra quindi accertato che, senza una formale deliberazione del Parlamento ex articolo 78 Costituzione, il Governo non possa esercitare legittimamente i poteri «*necessari*» che possono venirgli conferiti in tale occasione, e deve quindi agire nel rispetto della legge ordinaria *di pace*, fatta salva l'eventuale applicazione di regole (quali quelle del Codice penale militare di guerra) che possono entrare automaticamen-

te in funzione quando si delinea una situazione oggettiva ad essa comparabile, e fatta salva l'applicazione di misure di emergenza (quali quelle previste dai meccanismi nazionali e NATO di allarme in caso di attacco contro il territorio nazionale). Anche su questo punto torneremo in fase propositiva.

Ai fini di questa ricerca, basta notare come tale situazione obblighi comunque il Governo a mantenere un complesso e continuo rapporto con il Presidente della Repubblica e con il Parlamento: due funzioni che sono affidate, costituzionalmente, al Presidente del Consiglio dei ministri. Tuttavia questo non risolve l'altro problema, e cioè il fatto che lo stesso Governo ha una struttura decisionale di tipo consiliare e non gerarchica.

In effetti, il primo comma dell'articolo 95 della Costituzione afferma che *«Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri»*. Tuttavia in nessun momento si delinea una effettiva *autorità di comando* del Presidente sui ministri o sul Governo. Lo stesso articolo afferma anche che *«I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri»*, delimitando così preventivamente le possibilità di ingerenza del loro Presidente, anche se lo stesso articolo afferma più avanti che *«La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri»* che possono quindi essere mutati senza che debbano intervenire modifiche costituzionali.

Tutto ciò è ben chiarito dall'articolo 2 della legge 400 prima citata, che pure ha tentato in ogni modo di accrescere il «peso» del Presidente del Governo, entro gli stretti limiti fissati dalla Costituzione. Questo articolo afferma infatti che è il *Consiglio dei ministri* in quanto organo collegiale che:

- a. determina la politica generale del Governo;
- b. determina l'indirizzo generale dell'azione amministrativa (al fine di attuare detta politica);
- c. delibera su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere;
- d. dirime i conflitti di attribuzione tra i ministri;

- e. delibera sulle dichiarazioni concernenti la richiesta di fiducia alle Camere;
- f. delibera sulla presentazione o il ritiro dei disegni di legge;
- g. delibera sui decreti legge e i regolamenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica;
- h. delibera sugli atti di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni ed in genere su tutte le questioni amministrative o i conflitti di competenze connesse con tali organi, nonché sull'eventuale scioglimento dei consigli regionali;
- i. delibera le direttive da impartire ai Commissari del Governo;
- l. delibera le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare;
- m. delibera gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e quelli relativi alle altre confessioni (articoli 7 e 8 Costituzione);
- n. delibera su quei provvedimenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica sui quali il Ministro competente non intende conformarsi al parere del Consiglio di Stato;
- o. delibera sulla richiesta motivata di registrazione della Corte dei conti (articolo 25 del R.D. 1214/1934);
- p. delibera sull'annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi, a tutela dell'unità dell'ordinamento;
- q. delibera infine su ogni altra materia per la quale tale deliberazione sia prescritta o il Presidente del Consiglio dei ministri la ritenga opportuna.

Il ruolo del Presidente del Consiglio è quindi insieme altamente rappresentativo e politicamente simbolico, ma anche notevolmente meno importante di quello di un Cancelliere tedesco o persino di un Primo Ministro francese. La legge del 1988 così ne identifica le funzioni principali:

- 1. comunica alle Camere la composizione del Governo e i suoi mutamenti;
- 2. chiede la fiducia sulle dichiarazioni politico-programmatiche del Governo e pone la fiducia in ogni altra occasione, direttamente o delegando un Ministro;
- 3. sottopone al Presidente della Repubblica quanto deve essere a lui sottoposto dal Governo;



4. controfirma gli atti di promulgazione delle leggi e gli altri atti deliberati dal Consiglio dei ministri;
5. presenta, direttamente o per delega, i disegni di legge alle Camere, esercitando le prerogative in proposito di cui all'articolo 72 Costituzione;
6. esercita le attribuzioni di cui alla legge 87/1953, sulla costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale, dà stato alle Camere del contenzioso costituzionale;
7. indirizza ai ministri le direttive politiche e amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio, nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo;
8. coordina e promuove l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo;
9. può sospendere l'adozione di atti da parti dei ministri competenti, sottoponendoli al Consiglio dei ministri nella seduta immediatamente successiva;
10. concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendono rendere e che possano impegnare la politica generale del Governo;
11. adotta le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici e promuove le verifiche necessarie (anche chiedendo relazioni e verifiche al Ministro competente);
12. esercita le attribuzioni di cui alla legge sui servizi di sicurezza e il segreto di stato;
13. può disporre con proprio decreto l'istituzione di particolari Comitati di ministri, per esami, studi e pareri, e può anche costituire liberamente gruppi di studio o di lavoro;
14. promuove e coordina l'azione di Governo relativa alle politiche comunitarie e alla loro attuazione, ugualmente per quanto attiene ai rapporti con le regioni e le province autonome, sovrintendendo all'attività dei commissari del governo;
15. esercita ogni attribuzione attribuitagli per legge.

In pratica, il suo ruolo all'interno del Governo, oltre agli aspetti altamente rappresentativi e squisitamente politico-costituzionali indicati ai punti da 1 a 6 e alle attribuzioni specifiche ricordate nei punti 12-15 (tra

cui sono di particolare rilievo quelle relative ai servizi di sicurezza e quelle relative alle politiche comunitarie), si racchiude tutto nelle funzioni attribuitegli ai punti 7-11.

Ebbene, se si considerano queste attribuzioni da un punto di vista pratico, se ne evince rapidamente come esse possano essere esercitate con tanta maggiore efficacia (o anche semplicemente esercitate, *tout court*) solo se il Presidente del Consiglio dispone di un flusso continuo e aggiornato di informazioni sulle attività ministeriali (legislative e amministrative), e se ha i mezzi pratici per intervenire *tempestivamente* su di esse.

D'altro canto il ruolo principale di governo del Presidente del Consiglio risiede essenzialmente nella sua funzione «unitaria» e rappresentativa del Consiglio dei ministri: una funzione che richiede appunto la istituzionalizzazione, specie per i momenti di crisi, di un meccanismo efficace di raccolta delle informazioni, di loro elaborazione e di comunicazione.

Un punto deve essere sottolineato: appare evidente come ogni decisione di una certa importanza o rilievo istituzionale richieda la deliberazione del Consiglio dei ministri. Inoltre la Costituzione ha stabilito per lo più che tali decisioni, per essere valide, richiedano la firma del Presidente della Repubblica e, in alcuni casi, la delibera del Parlamento. Vi è quindi insito nel sistema decisionale italiano un complesso meccanismo di rapporti inter-ministeriali e inter-istituzionali che rende necessaria una «coralità» decisionale molto più larga di quella di altri Paesi, tanto più poiché i confini tra le rispettive attribuzioni istituzionali e responsabilità amministrative sono ben lungi dall'essere sempre chiaramente definiti e possono quindi comportare conflitti e complicazioni pericolose. Tuttavia questo meccanismo *fa comunque perno sul ruolo di collegamento, comunicazione, rappresentanza eccetera affidato al Presidente del Consiglio dei ministri*, il quale non è un capo del Governo nel senso normalmente dato a questo termine negli altri Paesi occidentali, ma ha comunque un ruolo centrale all'interno del processo decisionale: ha gli oneri pratici del comando pur non avendone tutta l'autorità formale (che può esercitare solo in quanto espressione del Consiglio dei ministri). In altri termini, l'exasperazione della collegialità, tipica del sistema decisionale italiano implica di fatto la possibilità (o meglio *l'esigenza*) che chi si trova ad occupare il punto nodale delle comunicazioni inter-istituzionali (il «terminale») eserciti un ruolo decisionale sui generis e molto rilevante.



Nel caso specifico della Difesa tuttavia la questione è resa più complessa, nell'ordinamento attuale, dal fatto che, anche se teoricamente alla testa delle FF.AA. è un «Comitato» (il Comitato dei Capi, composto dal Capo di Stato Maggiore della difesa - CSMD, dai Capi di Stato Maggiore delle tre Forze armate - CSM EI/ MMI/ AMI e dal Segretario generale della difesa - SGD), i tre CSM e i Direttori generali detengono un potere operativo e di pianificazione molto maggiore dei loro teorici «coordinatori» (CSMD e SGD) e soprattutto hanno un legame diretto di comunicazione e di dipendenza con il Ministro della difesa che permette loro di cortocircuitare lo stesso Comitato.

Vi è qui un problema di fondo che non potrà essere risolto fino a che non verranno conferite al Capo di Stato Maggiore della difesa e al Segretario generale della difesa le responsabilità generali, per il complesso dello Strumento militare, che vengono loro attribuite dal Testo unificato dei Disegni di legge nn. 326 e 949 (*Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei Vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa*), attualmente in discussione in Parlamento, dotandoli altresì degli opportuni strumenti di pianificazione e di gestione. Tra l'altro questi DDL determinano anche con precisione le attribuzioni e il ruolo di comando politico del Ministro della difesa (e attraverso il Ministro del Governo nel suo complesso), contribuendo così implicitamente a risolvere anche alcune delle questioni costituzionali accennate in precedenza.

E questo malgrado il fatto che anche questi DDL, nel testo unificato attualmente in discussione, mantengano alcuni elementi di ambiguità o di possibile confusione. È ad esempio chiaro che dovrà aumentare l'importanza e il numero delle funzioni che verranno affidate allo Stato Maggiore della difesa, ma che a questo corrisponderà solo un modesto decremento delle funzioni che verranno ricoperte dai singoli Stati maggiori di Forza armata, *visto che a questi ultimi* (secondo il Testo unificato dei Disegni di legge 326 e 949, elaborato in sede parlamentare) *rimangono la responsabilità dell'organizzazione e dell'approntamento delle rispettive Forze armate, nonché le funzioni di comando*, anche se sottoposte alle direttive dello Stato maggiore della difesa. Bisognerà quindi che venga chiarito cosa esattamente voglia il legislatore, specie per quel che riguarda il rapporto tra CSM

della Difesa e CSM di Forza armata visto che il CSMD ha alle sue dipendenze i CSM delle FF.AA. ed *«è responsabile della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle Forze nel loro complesso»*, mentre i Capi delle tre FF.AA. *«sono responsabili dell'organizzazione e dell'approntamento delle rispettive Forze armate, avvalendosi anche delle competenti Direzioni generali; esercitano la funzione di comando delle rispettive Forze armate»*, nonché i rapporti tra questi ultimi e le Direzioni generali alla luce del fatto che, secondo questo testo, il Segretario generale della difesa *«ha alle sue dipendenze i Direttori generali del Ministero ed è responsabile dell'indirizzo e del coordinamento delle loro attività nonché delle direttive di alta amministrazione impartite dal Ministro»*.

Per la buona funzionalità della gestione delle crisi, è dunque necessario, in questo caso, *e fino a quando le modifiche de jure condendo non siano state approvate*, che vi sia la possibilità eccezionale, in caso di gravissima crisi della catena di comando, di un collegamento diretto, funzionale e in tempo reale, tra gli effettivi comandanti operativi e il comando politico costituito dal Governo e in particolare dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, poiché il passaggio attraverso il Ministro della difesa o lo stesso Capo di Stato Maggiore della difesa potrebbe in realtà non essere pienamente funzionale e significativo. D'altro canto una tale esigenza potrebbe concretizzarsi anche in altri casi, ad esempio per crisi che coinvolgono il sistema delle telecomunicazioni, il sistema ferroviario, l'approvvigionamento energetico, eccetera.

La catena di comando politico è d'altra parte importante per assicurare un corretto funzionamento dei rapporti tra Governo, Presidente della Repubblica e Parlamento.

In generale, vari dicasteri possono avere una responsabilità diretta nella gestione della crisi o di aspetti di essa, sia essa militare, di ordine pubblico o di altra natura e dalle diverse caratteristiche, ma è comunque essenziale garantire l'unicità della conduzione strategica, per evitare che una gestione confusa crei nuove crisi. Tale chiarimento è soprattutto necessario quando si tratta di gestire crisi che coinvolgano le azioni di diversi dicasteri, o comunque comportino decisioni di tipo interministeriale, quali possono essere prese legittimamente solo dal Consiglio dei ministri e rappresentate dal Presidente del Consiglio.



Spesso, il Governo italiano ha tentato di razionalizzare e sveltire l'attività decisionale attraverso l'istituzione di appositi Comitati interministeriali (composti da un ristretto numero di ministri competenti per materia), alcuni dei quali hanno specifiche competenze nel campo della sicurezza, dei servizi di informazione, del commercio degli armamenti e del materiale strategico, eccetera. In passato è stata tentata anche la costituzione di un Consiglio di Gabinetto. La partecipazione di diritto di alcuni ministri, designati dalla sua legge istitutiva, al Consiglio supremo di difesa potrebbe essere interpretata, secondo alcuni, come un segnale della esistenza di fatto di una sorta di Consiglio di difesa e di una suddivisione di competenze e al limite di attribuzioni all'interno del Consiglio dei ministri, per quel che riguarda la sicurezza e la difesa.

Tuttavia dobbiamo rilevare come tutto ciò non trovi riscontro formale né nella Costituzione né nella legge. Al contrario, secondo il sistema giuridico-costituzionale italiano, le attività e le decisioni di qualsivoglia Comitato interministeriale, comunque costituito o composto, debbono sempre essere ricondotte all'unica fonte di legittimità, e cioè al Consiglio dei ministri nel suo insieme. Né è possibile supporre che il Consiglio supremo di difesa, fatto salvo quanto abbiamo detto in precedenza, abbia una qualsivoglia autorità o priorità nei confronti del Consiglio dei ministri: un contrasto tra Consiglio supremo di difesa e Consiglio dei ministri, ove si delineasse, finirebbe col configurare un conflitto costituzionale di competenze tra il Presidente della Repubblica ed il Governo.

Comunque, nella maggioranza dei casi, permane la necessità di una approvazione formale delle decisioni del Governo da parte del Parlamento e comunque della firma del Presidente della Repubblica per la loro promulgazione.

Non è possibile né opportuno, salvo eventuali brevissime fasi di grave emergenza, frazionare o ridurre il Consiglio dei ministri, o scavalcare la prassi e l'ordinamento costituzionale. È quindi necessario trovare e mettere in opera gli strumenti e le procedure più adatte per far funzionare con la massima efficacia questo sistema decisionale «collegiale», assicurando altresì i necessari collegamenti con gli altri poteri costituzionali.

Bisogna affrontare anche altri problemi di non minore importanza. Così, ad esempio, il problema del rapporto tra Governo e Parlamento,

durante lo svolgimento di una crisi, è definito nelle sue linee generali dal quadro delle responsabilità e dei ruoli stabilito dalla Costituzione. Sulle caratteristiche, ambiguità e problemi che possono delinearsi in proposito si è già detto nelle pagine precedenti. Rimane però anche aperto, e non è cosa da poco, il problema della distinzione da fare tra l'attività di gestione politico-strategica vera e propria, le attività di informazione, l'organizzazione e la gestione del consenso politico e il compito di indirizzo dell'opinione pubblica. Tutte queste attività rientrano tra le responsabilità e i compiti del Governo e, a seconda dei casi, possono rientrare anche nelle competenze del Parlamento e richiedere l'azione del Presidente della Repubblica, ma difficilmente esse potrebbero essere svolte con la necessaria chiarezza e efficacia, se non venisse operata tra esse alcuna distinzione, e non ne venissero quindi definite le rispettive priorità e responsabilità dei vari poteri costituzionali a seconda di tali caratteristiche.

Durante la crisi della Achille Lauro, ad esempio, alcune forze parlamentari avevano chiesto che il Parlamento venisse puntualmente tenuto al corrente dello svolgimento della crisi e delle decisioni prese dal Governo. In quella occasione si era avanzata la ipotesi di sessioni «in seduta segreta» delle Commissioni Esteri dei due rami del Parlamento. La relativa brevità della crisi non ha consentito di mettere in atto alcun meccanismo di collegamento Governo-Parlamento. È chiaro che questo meccanismo dovrebbe venire studiato per il futuro, *senza però fare confusione tra momento decisionale, momento della gestione vera e propria e momento meramente informativo*. Lo stesso Parlamento ad esempio, mentre in alcuni casi è chiamato ad esercitare il suo ruolo costituzionale, in altri casi ha semplicemente necessità di essere adeguatamente e tempestivamente informato, così da poter mantenere la pienezza dei suoi poteri e delle sue attribuzioni e di poter decidere, quando dovrà o vorrà farlo, in completa conoscenza di causa.

Un discorso serio deve essere fatto anche per la politica dell'informazione verso l'insieme della opinione pubblica.

Per tutte queste ragioni, questa ricerca suggerisce di costituire una apposita *struttura di supporto al Vertice decisionale nazionale*, e cioè al Presidente e al Consiglio dei ministri, legittimati ad agire secondo le forme della Costituzione e della legge. Tale struttura deve allo stesso tempo:

a. servire di supporto al lavoro del *Vertice decisionale nazionale*, assi-



- stendolo nella presa delle decisioni attraverso la raccolta e il vaglio delle informazioni rilevanti, lo studio di ipotesi alternative, eccetera;
- b. assicurare la continuità e la certezza dei necessari collegamenti tra poteri costituzionali;
  - c. assicurare il miglior funzionamento dei contatti e delle azioni interministeriali.

*In via di ipotesi*, il potere di comando potrebbe essere esercitato con continuità dal Presidente del Consiglio, in nome e per conto del Consiglio dei ministri, quando esso non fosse in seduta, seguito in via gerarchica dai singoli ministri. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, si potrà determinare la prevalenza di un singolo Ministro (o di alcuni ministri specifici) a seconda della natura della crisi e delle competenze specifiche dei vari dicasteri. Ciò ha lo svantaggio di accrescere l'ambiguità della situazione e di offrire il fianco a critiche, contestazioni, analisi e percezioni differenti, senza garantire la certezza della piena autorità e legalità del comando.

In tutti questi casi il Governo, in quanto organo collegiale detentore del potere politico (istituzionalmente collocato nella Presidenza del Consiglio), potrebbe trovarsi nella necessità di mantenere un collegamento diretto con gli enti o i centri che effettivamente gestiscono le materie in questione, senza passare attraverso altri filtri ministeriali.

Ciò non equivale ad espropriare i singoli dicasteri o i relativi ministri delle loro attribuzioni, che rimangono intatte, come definite dalla legge, e che debbono quindi continuare ad essere esercitate, ma solo a consentire:

- a. che tutte le necessarie informazioni siano sempre disponibili presso la sede centrale del Governo;
- b. che il Presidente del Consiglio possa esercitare con efficacia il suo ruolo di sorveglianza e di indirizzo oltre che il suo ruolo di raccordo con gli altri poteri istituzionali;
- c. che il Consiglio dei ministri possa in qualsiasi momento prendere le necessarie decisioni e comunicarle, attraverso il suo Presidente, sia agli operatori che agli altri poteri istituzionali;
- d. che gli altri poteri costituzionali a ciò preposti, secondo le loro specifiche attribuzioni, esercitino pienamente il loro ruolo, con tempestività e in piena conoscenza di causa.

### 3. I LIVELLI DEL COMANDO

L'articolazione concreta di questa *struttura di supporto* dipenderà evidentemente dai compiti che le verranno assegnati (e di cui discuteremo in maggior dettaglio successivamente). Tuttavia essa dovrà comunque assicurare una maggiore efficienza al funzionamento dell'attività decisionale descritta nel capitolo precedente. Quindi, sulla base delle considerazioni fatte in precedenza, si può affermare che una struttura ottimale di supporto per la gestione, le comunicazioni e l'informazione al servizio del *Vertice decisionale nazionale* dovrebbe prendere in considerazione tre diversi livelli, tra loro ben distinti, ma interconnessi.

Il primo livello può essere definito come *comando politico-strategico*. Tale livello corrisponde alle attribuzioni e alle funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri e dello stesso Consiglio in quanto organo collegiale di governo, e si esercita secondo le forme definite dall'ordinamento costituzionale italiano, in rapporto con gli altri poteri costituzionali.

Il secondo livello può essere definito come *comando strategico*. Esso si riferisce al massimo livello di responsabilità preposto a ciascuno dei settori di decisione e d'azione, identificabili essenzialmente nei singoli dicasteri.

Il terzo livello può essere definito come *comando e controllo operativo*. Esso si riferisce alla diretta responsabilità di gestione e conduzione delle singole operazioni, ed evidentemente si può articolare gerarchicamente a seconda dei livelli di impiego e di responsabilità individuabili nelle situazioni contingenti.

In pratica questi tre livelli identificano e sistematizzano gerarchicamente, ai fini della gestione delle crisi (siano esse di carattere militare o altro), la catena di comando dal livello politico a quello operativo, nel rispetto delle varie competenze e attribuzioni.

Questo studio dà per esistenti e individuati i due livelli del comando strategico e del comando e controllo operativo e si concentra sul livello di comando politico-strategico.

Il livello di *comando politico-strategico*, e cioè il Presidente e il Consiglio dei ministri (e i poteri costituzionali con essi collegati ai fini di giungere a decisioni legittime), per assicurare con certezza ed efficacia le loro attribuzioni devono essere in grado, quanto meno, di svolgere, in situazione normale o di crisi, le seguenti funzioni:

- a. comunicare con gli altri livelli decisionali (nazionali e internazionali);
- b. ricevere e valutare i dati rilevanti per l'esercizio del comando politico-strategico;
- c. valutare e/o elaborare opzioni decisionali;
- d. decidere;
- e. assicurare il coordinamento inter-istituzionale;
- f. comunicare le decisioni alla catena di comando;
- g. garantire il necessario coordinamento interministeriale (doppio flusso: centro-periferia e viceversa);
- h. gestire le comunicazioni e informazioni al Paese.

Non è possibile che una struttura di tipo consiliare, che non siede in continuità, possa svolgere efficacemente questi compiti. D'altro canto, il solo Presidente del Consiglio e l'attuale struttura della Presidenza non hanno con continuità, certezza e completezza le informazioni, il potere e gli strumenti adeguati e necessari. La struttura collegiale del Governo e la natura stessa dell'ordinamento costituzionale italiano richiedono una struttura di supporto alla attività di governo delle crisi corrispondente a questo modello, in grado di accrescerne l'efficacia operativa, nel rispetto della Costituzione.

In particolare, in periodi di crisi la complessità e i molti livelli tipici del sistema decisionale italiano, suggeriscono la necessità di assicurare la continua certezza e legittimità nella diramazione delle disposizioni conseguenti alle decisioni prese, onde evitare pericolosi conflitti tra poteri costituzionali, gravi rallentamenti o peggio confusioni a livello operativo. L'esistenza di un *centro decisionale nazionale* attivo in permanenza consente di garantire al *livello politico-strategico* il supporto necessario per tale continuità e allo stesso tempo assicura al livello subordinato l'appropriata e tempestiva diramazione delle direttive.



L'esistenza di un sistema decisionale così strutturato consente di razionalizzare le molteplici iniziative, ai più diversi livelli, che comunque vengono prese in stato di crisi, secondo un quadro gerarchicamente certo, diminuendo i rischi di accavallamento o scavalciamento e accrescendo le probabilità di miglior rendimento del sistema stesso.

D'altro canto, il corretto esercizio di un'attività decisionale politico-strategica non può prescindere dal continuo controllo/verifica dell'esecuzione delle direttive, delle loro conseguenze e delle nuove situazioni che vengono poste in essere, il che richiede un continuo flusso informativo di ritorno (feed-back) da parte del livello di comando strategico (a sua volta in rapporto con il livello di comando operativo). Un simile compito può essere assicurato solo attraverso una *struttura permanente di supporto*.

Un tale sistema è normalmente concepito per gestire le cosiddette *situazioni di crisi o di emergenza*. Tuttavia non è sempre facile né opportuno identificare il momento esatto in cui una «crisi» diviene tale, né quando essa possa essere considerata del tutto superata. Si potrebbe inoltre delineare la convenienza di non identificare formalmente una «crisi», per non aggravarla, pur dovendo comunque gestirla nel modo migliore. Se si optasse per costituire una struttura *non permanente* di supporto al livello decisionale politico-strategico, ciò avrebbe diverse controindicazioni:

- A. l'attivazione della struttura equivarrebbe alla dichiarazione di apertura di una crisi;
- B. mancherebbe la consuetudine all'utilizzo ottimale della struttura, favorendo di conseguenza il prevalere di canali alternativi, spesso inadeguati e a volte istituzionalmente inadatti;
- C. non verrebbe a crearsi un'ottica collegiale in grado di rafforzare la difesa degli interessi generali rispetto a quelli di carattere settoriale;
- D. l'isteresi implicita nell'avvio dell'attività coinciderebbe proprio con il periodo in cui è necessario il massimo rendimento della struttura;
- E. rischierebbe di disperdersi il patrimonio di esperienze e professionalità accumulato nel corso della gestione delle crisi precedenti.

Infine bisogna considerare come non vi sia una differenza qualitativa tra le decisioni che il Governo prende in tempi normali e quelle che prende in tempi di crisi. In ogni caso esse si caratterizzano per la loro



collegialità, per l'attivazione di comunicazioni tra poteri costituzionali, per la necessità di assicurarne certezza e legittimità e per la loro rilevanza e urgenza. Può di volta in volta cambiare l'intensità o l'importanza di alcuni o di tutti questi fattori, ma essi sono sempre presenti comunque. Non si vede quindi per quale ragione il Governo dovrebbe limitarsi a ricercare una maggiore efficienza solo nei periodi di crisi, e perché non debba invece preoccuparsi di garantirla in permanenza: tanto più se l'esistenza di una struttura permanente permettesse altresì di evitare le conseguenze negative di una organizzazione non permanente, sopra elencate.

## 4. LE FUNZIONI DI SUPPORTO

La definizione delle caratteristiche tecniche e operative di una *struttura di supporto alle decisioni* richiede in primo luogo la identificazione dei suoi compiti e dei settori in cui essa dovrà operare. In linea di massima essi possono essere raggruppati in cinque grandi categorie:

- 4.1 supporto alla attività decisionale del Governo in tempi normali;
- 4.2 supporto alla gestione di crisi od emergenze di vario carattere o tipologia;
- 4.3 supporto alla funzione di comando politico-strategico delle operazioni militari;
- 4.4 controllo sistematico e continuativo della situazione strategica e dello stato degli interessi nazionali, al fine di individuare l'insorgere di possibili crisi o fattori di rischio;
- 4.5 continuità del flusso informativo e dei processi di valutazione delle situazioni in condizioni normali, in periodi di tensione, di emergenza civile, di crisi o altro.

### 4.1 *Supporto alla attività decisionale del Governo in tempi normali*

In tempi normali, quando nessuna crisi è in atto o viene in qualche modo prevista, la *struttura di supporto* è comunque attiva e consente di migliorare il funzionamento dell'attività decisionale del Governo.

Tale supporto si concretizza soprattutto nella capacità di garantire una serie di servizi e strutture tecniche, e in particolare:

- 4.1.1 nel fornire una sede permanente, sempre disponibile e modernamente attrezzata per le decisioni del Governo;
- 4.1.2 nel garantire il flusso informativo, in tempo reale, di dati in ausilio e supporto alla discussione e decisione;

4.1.3 nell'assicurare un sistema costante, affidabile e sicuro di comunicazioni ad uso del Consiglio dei ministri.

#### 4.2 *Supporto alla gestione di crisi od emergenze di vario carattere o tipologia*

Per quanto sia possibile «tipizzare» un certo numero di possibili eventi traumatici, condurre esercitazioni ed attivare un sistema di monitoraggio e previsione, una caratteristica saliente delle crisi consiste nella loro novità e in certa misura anche nella loro imprevedibilità, che richiedono provvedimenti importanti e tempestivi. Inoltre, come abbiamo già notato, non è sempre facile (e talvolta non è opportuno) identificare esattamente il momento di inizio di una crisi, ed è spesso anche difficile determinare il momento in cui la crisi finisce: ad esempio, alcune crisi di sicurezza sono in realtà latenti e raggiungono repentinamente un livello di maggiore pericolosità, invece alcune crisi dovute ad eventi naturali (terremoti, alluvioni ecc.) hanno un preciso momento di inizio, ma poi si prolungano nel tempo per la gestione degli aiuti, ricostruzione eccetera.

Tra i vantaggi di una struttura permanente è la possibilità di affrontare con continuità le problematiche decisionali, accrescendo o diminuendo l'intensità del supporto a seconda dell'evolvere della situazione.

Essa inoltre deve essere in grado di accertare, analizzare e valutare in tempi reali l'impatto delle decisioni già adottate dal *Vertice nazionale* o da altri soggetti coinvolti nella situazione di crisi (come altri Stati alleati, organizzazioni internazionali, eccetera), così da verificare il loro grado di efficacia e di valutare l'opportunità o meno di perseguire nella direzione intrapresa.

A questi fini, la *struttura di supporto* deve essere stabilmente collegata, in feed-back, con tutto l'apparato governativo, istituzionale e operativo che dovrà attivarsi per la gestione della crisi stessa, assicurando così la tempestività delle decisioni e delle reazioni di livello politico-strategico.

In questa fase si delinea anche la necessità di un collegamento, quanto meno *informativo*, tra questa *struttura di supporto* e altri poteri costituzionali (Presidente della Repubblica, Parlamento), in vista di un loro possibile coinvolgimento nella fase decisionale.



#### 4.3 *Supporto alla funzione di comando politico-strategico delle operazioni militari*

Un problema specifico di particolare rilevanza (anche costituzionale) è quello dell'esercizio della funzione di comando politico del Governo sulle operazioni militari ed in genere in tutti quei casi in cui si preveda l'uso delle Forze militari.

Ci si trova di fronte, in questo caso, a situazioni più «formalizzate» delle precedenti, che sono state in larga parte già «tipizzate» secondo un sistema prestabilito di allarme e di allertamento/mobilitazione/operazioni sia a livello nazionale che alleato (NATO).

In tutti questi casi è previsto l'intervento e la decisione del *Vertice politico nazionale* (*National Authority*, nel linguaggio della NATO), in pratica del Governo ai suoi vari livelli e competenze. Questi casi si riferiscono in genere alla difesa da minacce o attacchi diretti o indiretti al territorio o agli interessi vitali del Paese e dei suoi alleati.

Esistono peraltro anche altri tipi di operazioni che richiedono l'impiego di Forze militari, o sotto la responsabilità di comandi militari alleati (es. NATO, potenzialmente UEO) o multilaterali altrimenti definiti (es. ONU, MFO) o su base di accordi bilaterali, o infine su base di decisioni unicamente nazionali, che non rispondono a minacce o attacchi diretti o indiretti ma a decisioni politiche di gestione di crisi o interventi di emergenza, all'interno del territorio nazionale o fuori di esso.

In tale quadro rientra anche l'utilizzo di Forze militari per impieghi che non sono inclusi nel quadro degli impegni contratti in ambito Alleanza Atlantica e/o UEO (ad es. missioni di salvataggio o protezione di connazionali all'estero, operazioni anti-terrorismo, eccetera).

In tutti questi casi, la *struttura di supporto* assicura i collegamenti tra il *Vertice decisionale nazionale* e il *livello di comando strategico* (nazionale e/o alleato, multilaterale ecc.) e garantisce la continuità del flusso informativo necessario.

Inoltre, tale struttura può consentire anche il contatto diretto, per decisioni o consultazioni di particolare urgenza, con il *livello di comando operativo*.

In questi casi inoltre, anche solo per ragioni di mera correttezza costituzionale, la *struttura di supporto* deve restare in contatto con il Presiden-

te della Repubblica, quanto meno per garantire l'accesso del Presidente della Repubblica alle informazioni di cui dispone il Consiglio dei ministri in merito alla crisi in atto e all'impiego della Forza previsto od attuato, per poter meglio valutare questi dati e per poter così svolgere correttamente il suo ruolo di «garante costituzionale», nell'ambito del Consiglio supremo di difesa o comunque quello affidatogli dalla Costituzione di Capo delle Forze Armate (comunque lo si voglia intendere).

#### 4.4 *Controllo sistematico e continuativo della situazione strategica e dello stato degli interessi nazionali, al fine di individuare l'insorgere di possibili crisi o fattori di rischio*

Questa è parte della funzione abituale e continuativa della struttura di supporto. Essa permette di mantenere una continuità di rapporti con tutti i punti di contatto e informazione esterni alla struttura e di arrivare a definire una metodologia standardizzata di approccio, rilevamento e comunicazione, di condurre esercitazioni e di attuare simulazioni.

Tale attività è la premessa necessaria per poter elaborare proiezioni, scenari e previsioni sugli sviluppi della situazione nazionale e internazionale, con lo scopo primario di individuare tempestivamente l'insorgere di fattori di rischio, situazioni di crisi eccetera che possano coinvolgere il *Vertice decisionale nazionale*.

Inoltre, il controllo sistematico e continuativo della situazione può essere sintetizzato giornalmente, sotto forma di briefing per il Presidente del Consiglio, i ministri e/o altre autorità nazionali collegate con la struttura di supporto e naturalmente anche gli altri poteri costituzionali, in particolare il Presidente della Repubblica.

#### 4.5 *Continuità del flusso informativo e dei processi di valutazione delle situazioni in condizioni normali, in periodi di tensione, di emergenza civile, di crisi o altro*

L'attività normale e di routine della *struttura di supporto* non ha unicamente le finalità previsionali, legate al possibile insorgere di crisi, di cui al punto precedente, ma comprende anche tutte quelle funzioni che servono ai normali compiti del *Vertice decisionale nazionale*. Essa

quindi si svolge con continuità nell'arco delle 24 ore, anche quando non insorge una situazione di crisi o non viene attivata la responsabilità previsionale.

Questa è quindi l'attività di base, normale, della *struttura di supporto* ed ha tre finalità principali:

- 4.5.1 assicurare l'efficienza e la continuità della struttura stessa, incluso il suo addestramento
- 4.5.2 servire di supporto informativo, tecnico e di comunicazioni su domanda per il Presidente ed il Consiglio dei ministri
- 4.5.3 mantenere attivi i collegamenti informativi normali previsti con gli altri poteri costituzionali.



## 5. LA RETE DEI COLLEGAMENTI

Il livello di «comando strategico» può essere identificato con l'insieme dei massimi livelli di responsabilità preposti a ciascuno dei settori nei quali si articola la realtà sociale ed economica del Paese e la sua organizzazione in quanto Stato: in tali settori si possono pertanto identificare dicasteri, enti di Stato autonomi o dipendenti da dicasteri, agenzie pubbliche o private, società che gestiscono servizi di interesse strategico nazionale; la loro caratteristica comune è quella di svolgere, o gestire, o inglobare, attività di primario interesse per la vita del Paese, sulle quali il Governo può avere necessità di intervenire in caso di crisi e delle quali il Governo ha bisogno di conoscere, con continuità, la situazione.

Alcuni di tali settori possono aver sentito l'esigenza di dotarsi, in aggiunta ai consueti organismi di staff per la direzione e la conduzione delle normali attività di pianificazione e di gestione, anche di piccoli staff composti da pochi elementi molto validi, per agire con tempestività ed efficacia, nel caso di una crisi proveniente dall'interno o dall'esterno del settore, che imponesse decisioni immediate ed impegnative: in questi casi sono spesso allestiti anche ambienti (*Sale crisi, Sale operative, Centri decisionali*, ecc.), dotati dei terminali di comunicazione necessari per il flusso di notizie e di ordini che caratterizzano l'attività decisionale, ove appunto riunire lo staff, valutare la situazione e decidere. In altri casi non si è ravvisata la necessità, o la possibilità, di dotarsi del citato strumento di supporto all'attività decisionale, per cui, anche in situazione di crisi, l'attività di decisione è previsto sia sviluppata nelle sedi consuete, con tempistiche ascendenti e discendenti anch'esse consuete: ciò, peraltro, non è detto che abbia necessariamente effetti negativi sulle capacità del settore di reagire alla crisi; ad esempio, quando le attività relative, per la loro natura, non sono suscettibili a, o non necessitano di, alterazioni nella sostanza e nei ritmi

per fronteggiare la crisi, ma richiedono solo maggior coordinamento e controllo.

Appare evidente, peraltro, che l'esistenza, presso un settore di attività vitale per il Paese, di un organismo ad alta concentrazione di capacità di informazione e di comunicazione, favorisce non solo l'attività decisionale del rispettivo vertice del settore, ma migliora anche e, nel caso specifico in esame, soprattutto, la capacità di tenere adeguatamente informato il livello superiore, ossia il *livello politico-strategico*, e di tradurre tempestivamente le sue decisioni in disposizioni esecutive per il proprio ambito.

Tenendo presente che una delle più significative esigenze del *livello politico-strategico* è la continuità nella ricezione del flusso informativo, si può affermare che, anche quando le *Sale decisionali* dei settori costituenti il *livello di comando strategico* non dovessero essere attivate in permanenza, il flusso informativo non può subire interruzioni o alterazioni, ma deve essere organizzato per giungere con continuità e puntualità al superiore *livello politico-strategico*, originandosi da altra struttura permanente del settore.

Più verosimilmente e frequentemente, infatti, la necessità di attivare le *Sale decisionali* del *livello di comando strategico* deriva proprio dall'individuazione dell'insorgere di uno stato di crisi, operata al *livello politico-strategico* sulla base del combinato delle informazioni pervenute, essenzialmente dall'esterno, ma anche dal *livello di comando strategico*.

D'altra parte, l'attività in una *Sala decisionale* è costituita dallo sforzo concentrato delle menti migliori che il settore è capace di esprimere nella contingenza: essa non può quindi essere protratta oltre il tempo strettamente necessario a fronteggiare la crisi; dopo è necessario tornare all'assetto normale, oppure adeguare in via permanente il *Vertice decisionale del settore* con i relativi provvedimenti organici e normativi.

Solo alcuni enti, per l'appunto operanti in situazioni ove la continuità informativa e decisionale è obbligatoria, si sono dotati di *Sale decisionali* (o *Sale operative*) permanenti: il costo è alto, in termini di personale qualificato e di attrezzature, ma il compito ad essi affidato lo impone. Altri dicasteri o enti dispongono di *Sale operative* attivate dal personale-chiave solo al manifestarsi di una crisi: la loro efficacia, in vista del funzionamento del *Sistema decisionale nazionale*, è purtroppo

po molto ridotta, perché il periodo di scarso rendimento dovuto all'inevitabile «rodaggio» iniziale (avvio dell'attività, affiatamento del personale e familiarizzazione con le attrezzature in dotazione) coincide proprio con quello delle decisioni più urgenti ed importanti, che impongono la soluzione della crisi, ove sono necessarie pronta reattività e massima professionalità.

Per le esigenze del *livello politico-strategico*, si è visto che occorre la continuità del flusso informativo e l'esistenza di precisi e qualificati recapiti ai quali far giungere la volontà del *Vertice decisionale nazionale*. Le *Sale operative «on call»* non possono quindi essere prese in considerazione, essendo, per i settori relativi, più efficace fare riferimento ad un organo di staff permanente, qualificato e sperimentato (ad esempio, Capo gabinetto, Capo dello staff, Amministratore delegato, Sottocapo di Stato maggiore, ecc.).

I settori provvisti di *Sale operative/decisionali* veramente permanenti (si contano sulla punta delle dita) sono ovviamente i meglio attrezzati per interfacciare con continuità e quindi con piena efficacia le attività del *livello politico-strategico*, ossia del *Vertice decisionale nazionale*, tra questi settori, più frequenti sono quelli facenti capo alle Forze armate ed ai Corpi armati dello Stato, come è logico che sia, in relazione ai loro compiti istituzionali.

L'elenco che segue indica le esigenze funzionali di collegamento, mentre, per quanto riguarda le loro possibilità tecniche, è facile constatare come attualmente solo in pochissimi casi esista la disponibilità di una *Sala operativa* permanente; in tutti gli altri casi ove un contatto precostituito e continuo non esiste, sarà necessario definire comunque preventivamente il *Punto di contatto* (POC), preferibilmente persona ad incarico, altrimenti ufficio, che sia disponibile con continuità, e con adeguata competenza, al collegamento con il *livello politico-strategico*. Appare evidente che il progressivo deteriorarsi della situazione, come di solito accade nelle crisi internazionali, comporterà una crescente disponibilità e presenza di responsabili sempre più qualificati nei vari settori del livello di «comando strategico»; ma deve essere comunque sempre garantita la disponibilità di un POC per le emergenze che dovessero insorgere «a freddo».

Un elenco ricognitivo e non esaustivo dei settori con i quali il *livello*



*politico-strategico* ha l'esigenza di essere collegato, e degli elementi di contatto che realizzano i collegamenti, siano essi *Sale operative/decisionali* (permanenti, siano esse già esistenti, o soltanto auspiccate ai fini identificati da questa ricerca), oppure elementi qualificati dello staff (POC), è riportato di seguito:

5.1 *Area degli affari esteri* (un terminale):

- 5.1.1 Ministero degli esteri: Capo gabinetto, Sala unità di crisi, Segretario generale del Ministero degli esteri e Direzione generale emigrazione e affari sociali;
- 5.1.2 Rappresentanze italiane permanenti presso Consiglio atlantico, CEE, ONU, CSCE, ecc..

5.2 *Area dell'informazione e sicurezza* (un terminale):

- 5.2.1 CESIS: Segretario Generale
- 5.2.2 SISMI: Direttore
- 5.2.3 SISDE: Direttore  
(il Governo ha approvato un Disegno di legge che modifica l'ordinamento dei servizi istituendo una Agenzia nazionale per l'informazione e la sicurezza dello Stato. In futuro quindi questo terminale si collegherà con il Direttore dell'Agenzia e con i Capi delle due branche operative, interna e estera)

5.3 *Area degli affari interni* (un terminale):

- 5.3.1 Ministro senza portafoglio per gli affari regionali (Capo gabinetto o dipartimento)
- 5.3.2 Ministero dell'interno (Capo gabinetto)
- 5.3.3 Sala operativa Ministero dell'interno
- 5.3.4 Sala operativa Direzione investigativa antimafia - DIA
- 5.3.5 Sala operativa Polizia di Stato
- 5.3.6 Sala operativa Antidroga
- 5.3.7 Comando generale dell'Arma dei CARABINIERI (Sala operativa).

5.4 *Area giustizia* (un terminale):

- 5.4.1 Ministero di grazia e giustizia, Guardasigilli (Capo gabinetto)
- 5.4.2 Consiglio superiore della magistratura
- 5.4.3 Procure generali
- 5.4.4 Direzione generale Istituti di pena, Corpo degli agenti di custodia
- 5.5 *Area economia/finanze* (un terminale):
  - 5.5.1 Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica (Capo gabinetto o dipartimento)
  - 5.5.2 Ministro senza portafoglio per il coordinamento delle politiche comunitarie (Capo gabinetto o dipartimento)
  - 5.5.3 Ministro senza portafoglio per gli affari sociali (Capo gabinetto o dipartimento)
  - 5.5.4 Ministero del tesoro (Capo gabinetto - Ragioniere generale dello Stato)
  - 5.5.5 Ministero del bilancio (Capo gabinetto)
  - 5.5.6 Ministero delle finanze (Capo gabinetto)
  - 5.5.7 Ministero del lavoro e della previdenza sociale (Capo gabinetto)
  - 5.5.8 Banca d'Italia (Sala situazione, Ufficio italiano cambi - UIC)
  - 5.5.9 CONSOB (Sala situazione)
- 5.6 *Area della difesa* (un terminale):
  - 5.6.1 Ministero della difesa (Capo/Vice capi gabinetto)
  - 5.6.2 Stato Maggiore Difesa (Centro operativo interforze - COPI)
  - 5.6.3 Stato Maggiore Esercito (Centro operativo Stato Maggiore EI - COSME)
  - 5.6.4 Stato Maggiore Marina (Centro operativo Stato Maggiore MMI)
  - 5.6.5 Stato Maggiore Aeronautica (Centro operativo Stato Maggiore AMI - COSMA)
- 5.7 *Area controllo frontiere* (un terminale):
  - 5.7.1 Comando generale Guardia di Finanza (Sala operativa)
  - 5.7.2 Capitanerie di porto - Guardia costiera (Sala operativa)

- 5.7.3 Polizia di frontiera (Sala operativa PS) (marittima-terrestre-areoportuale) (Sala operativa CC)
- 5.7.4 Dogane
- 5.7.5 Immigrazione
- 5.7.6 Comando difesa aerea (COSMA)
- 5.8 *Area sanità* (un terminale):
  - 5.8.1 Ministero della sanità (Capo gabinetto)
  - 5.8.2 Ministero della sanità (Sala operativa - igiene-profilassi-veterinaria-epidemie);
  - 5.8.3 Servizio sanitario nazionale e Regioni
- 5.9 *Area protezione civile, ambiente, patrimonio* (uno o due terminali):
  - 5.9.1 Capi gabinetto o Capi dipartimento dei ministri dell'ambiente, protezione civile, turismo e spettacolo, beni culturali e aree urbane
  - 5.9.2 Sala operativa della Protezione civile e terminali presso le Prefetture (pubbliche calamità, incendi boschivi)
  - 5.9.3 Sala operativa dei Vigili del fuoco
  - 5.9.4 Ministero dell'ambiente (Sala situazione) (inquinamento - incendi boschivi)
  - 5.9.5 ENEA (protezione nucleare)
  - 5.9.6 Guardia forestale
  - 5.9.7 Soprintendenze beni architettonici, artistici, eccetera e nuclei di protezione del patrimonio artistico
  - 5.9.8 Servizio sanitario nazionale (controllo inquinamento); Regioni (vedi 5.8.3.)
- 5.10 *Area telecomunicazioni* (un terminale):
  - 5.10.1 Ministero delle poste e telecomunicazioni (Capo gabinetto - Sala situazione) (Telecom Italia, RAI/TV)
  - 5.10.2 SIP
  - 5.10.3 PP.TT.
- 5.11 *Area trasporti* (uno o due terminali):



- 5.11.1 Ministero dei trasporti e aviazione civile (Capo gabinetto - Sala situazione);
  - 5.11.2 Ministero della marina mercantile (Sala situazione - è previsto che questo Ministero si fonda con il precedente)
  - 5.11.3 ANAS - Società Autostrade (Sala situazione)
  - 5.11.4 ALITALIA (Sala situazione);
  - 5.11.5 Azienda FF.SS. (Sala situazione);
  - 5.11.6 POLFER / POLSTRADA, eccetera
- 5.12 *Area produzione industriale, energia, approvvigionamenti* (uno o due terminali):
- 5.12.1 Ministero dell'industria (Capo gabinetto) e Direzione generale produzione industriale
  - 5.12.2 Ministero del commercio estero (Capo gabinetto)
  - 5.12.3 Ministero dei lavori pubblici (Capo gabinetto)
  - 5.12.4 Politiche Agricole (Capo gabinetto) e AIMA
  - 5.12.5 ENI
  - 5.12.6 ENEL
- 5.13 *Area ricerca e istruzione* (un terminale):
- 5.13.1 Ministro senza portafoglio per la funzione pubblica (Capo gabinetto)
  - 5.13.2 Ministero della pubblica istruzione (Capo gabinetto)
  - 5.13.3 Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica (Capo gabinetto)
  - 5.13.4 CNR
  - 5.13.5 ENEA
- 5.14 *Area collegamenti istituzionali* (un terminale):
- 5.14.1 Ministro senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento (Capo gabinetto o dipartimento)
  - 5.14.2 Parlamento (Presidenze, Commissioni permanenti e/o Commissioni interparlamentari competenti)
  - 5.14.3 Presidenza della Repubblica (Sala situazione, Segretario generale)
  - 5.14.4 Corte costituzionale

- 5.15 *Area pubblica informazione* (un terminale e sistemi di monitoraggio dei canali televisivi italiani e dei principali canali esteri):
- 5.15.1 Sale stampa ministeriali, portavoce ministeriali
  - 5.15.2 ANSA
  - 5.15.3 Associazione stampa estera
  - 5.15.4 FIEG
  - 5.15.5 RAI-TV e televisioni private italiane ed eventualmente estere
- 5.16 *Area archivio/banche dati* (collegamenti con banche dati nazionali - Parlamento, Corte dei conti, Cassazione, Consiglio di Stato, ecc. ed eventualmente con qualche banca dati internazionale - via Internet?) - terminale di semplice consultazione non interattivo

Come è facile vedere, le «*aree*» qui individuate corrispondono ad un criterio funzionale e non alla divisione formale delle competenze tra dicasteri. In questo modo si è volutamente cercato di ridurre il numero dei «terminali» necessari, privilegiando gli aspetti di gestione interministeriale. Tuttavia non si è neanche preteso di «riorganizzare» il Governo, per cui si è provveduto comunque ad assicurare un collegamento diretto (via una delle «*aree*») con tutti i dicasteri e dipartimenti del Governo (secondo la struttura dell'attuale Governo Ciampi) così da non escludere dalla rete delle comunicazioni-informazioni-consultazioni nessun dicastero e nessun responsabile governativo.

## 6. I RAPPORTI INTERNAZIONALI

La complessità delle situazioni di crisi che l'Italia può essere chiamata a fronteggiare, il fatto che tali situazioni abbiano quasi sempre origini o implicazioni internazionali, la concomitanza, e spesso la convergenza, degli interessi che legano i Paesi ad assetto economico, politico e sociale simile, postulano l'assoluta necessità di adeguate consultazioni internazionali.

L'associarsi degli Stati per realizzare scopi ed aspirazioni comuni, pace e sicurezza, benessere, salute e così via, non è idea nuova anche se, in verità, nel passato si trattava per lo più di alleanze per fini militari; si potrebbe dire che l'associatività moderna è iniziata con la Società delle Nazioni, poi è proseguita con le Nazioni Unite, con una serie di organizzazioni regionali o continentali (come l'OUA - Organizzazione per l'Unità Africana o la Lega Araba), e soprattutto con grandi organizzazioni di integrazione e cooperazione economica e politica, tra cui spicca la Comunità Europea (CE), dalle forti caratteristiche sovranazionali e che, dal primo novembre 1993 viene rinominata, secondo il Trattato di Maastricht, Unione europea (UE) ed è destinata a sviluppare più complesse e importanti istituzioni integrate e a gestire maggiori poteri sovranazionali (in particolare nel campo economico e monetario).

Ma tale lista include anche altre organizzazioni, in altre parti del mondo, quale ad esempio l'ASEAN (Unione economica di sei Paesi del sud-est asiatico). Permangono inoltre importanti alleanze politico-militari, che possono avere vere e proprie strutture permanenti di comando e operativo, come la NATO, organizzazione dell'Alleanza atlantica. Tra le altre alleanze che hanno giocato in passato e in qualche caso giocano tuttora un ruolo di sicurezza (ma anche altri ruoli di consultazione e cooperazione politica ed economica) ricordiamo la CENTO, la SEATO, l'ANZUS, l'ex-Patto di Varsavia, tanto per citare le più note.

Ciascuna di queste associazioni prevede (o prevedeva) meccanismi



di consultazione politica il cui funzionamento risulta tanto più difficile quanto più numerosi ed equivalenti sono gli «associati» ed invece, tanto più facile quanto più autorevole e potente è «l'azionista di maggioranza», ossia l'associato leader, ovvero quanto più forti e «sovrnazionali» sono le sue strutture (ma questo è praticamente solo il caso dell'UE). Le associazioni multilaterali hanno dato vita, ineluttabilmente, ad organismi burocratici di consultazione, con dimensioni di solito sempre crescenti tanto da sopravvivere talvolta alle ragioni stesse per le quali erano stati istituiti.

Parallelamente, sono stati mantenuti e si sono sviluppati tra i Paesi anche rapporti bilaterali tenuti con consultazioni di solito molto efficaci, condotte da organismi snelli, su aspetti precisi e ben individuati, ove la chiara comunanza di interessi tra i due Governi è la migliore garanzia di successo.

L'attività di consultazione internazionale, sia multilaterale sia bilaterale, è oggi indispensabile, quando il problema da risolvere ha aspetti che valicano i confini nazionali, non solo in termini geografici, ma anche politici, economici, finanziari. Attraverso la consultazione i Governi interessati confrontano le rispettive esigenze, possibilità e posizioni sulla soluzione dei problemi, con risultati tanto migliori quanto più razionali e coerenti risultano le argomentazioni e più credibili i Governi che le esprimono.

L'importanza di questa attività consultiva è stata tenuta certamente in grande considerazione dal Governo italiano, in tutti questi anni. Nell'attuazione pratica, peraltro, l'attività consultiva, non è mai stata organizzata in modo da dare ai nostri rappresentanti e responsabili capacità reali di gestire efficacemente un rapporto internazionale; sono mancate cioè la cultura e le strutture per consentire loro di presentarsi nelle condizioni migliori al confronto con gli altri partner stranieri.

L'incongruità tra il riconoscere la necessità di essere presenti in numerose organizzazioni internazionali ed il disconoscere l'esigenza di organizzare adeguatamente questa partecipazione, produce conseguenze negative, risultanti nel fatto di essere di frequente valenti critici delle posizioni altrui, ma raramente capaci di esprimere una posizione originale ed insieme efficace.

Limitando l'esame alle competenze di carattere operativo del solo

*livello politico-strategico*, le relative esigenze di collegamenti con interlocutori internazionali, sia multilaterali sia bilaterali, sono soddisfatte in genere nel modo tradizionale della presenza, presso la controparte (Governo o Organizzazione internazionale che sia), di una rappresentanza diplomatica (Ambasciata, Rappresentanza, Delegazione, Missione, ecc.) incaricata di trattare con l'interlocutore straniero secondo il mandato e le direttive ricevute dal nostro Governo. Questo sistema tradizionale, che conserva piena validità quando si tratta di perseguire obiettivi e politiche di ampio respiro anche temporale, non è in grado di soddisfare un'esigenza che nei tempi recenti si è affermata perentoriamente: quella delle consultazioni immediate, in «tempo reale», tra i massimi responsabili decisionali dei Paesi interessati. Abbiamo visto molte situazioni di crisi imporre ai Capi di Governo la necessità di parlarsi con la massima urgenza, meglio se assistiti da un sistema o da una strumentazione che permettesse loro rapide consultazioni all'interno ed il superamento di eventuali barriere linguistiche (ricordiamo la crisi Achille Lauro - Sigonella).

Il nostro Paese, mentre dispone di un sistema tradizionale di collegamenti e consultazione che si può ritenere adeguato sia per «copertura» delle sedi estere sia per tipologia delle tematiche trattate, e non ha ancora risolto efficacemente il problema del collegamento internazionale a *livello politico-strategico* in «tempo reale». Per questo non è sufficiente realizzare comunicazioni «sicure» e garantire la disponibilità costante di interpreti; il problema è non solo tecnico ma anche umano; si tratta, infatti, di fornire ai *vertici decisionali nazionali* la capacità di trattare i problemi in tempo reale, disponendo di dati e proposte che consentano di discutere gli argomenti con competenza.

Dimensionalmente, comunque, il problema è limitato. Gli interlocutori stranieri con i quali il nostro Governo necessita di consultarsi in «tempo reale» non sono infatti molti, dato il livello di vertice decisionale al quale si fa riferimento (molti, e più dettagliati saranno certamente i contatti tra gli staff, ai livelli di «Comando strategico» e di «Comando e controllo operativo»):

6.1 Nell'ambito multilaterale, si ritiene di limitare l'esigenza a:

6.1.1 Segretario generale delle Nazioni Unite

- 6.1.2 Segretario generale della Alleanza atlantica/SITCEN (vedi Appendice B)
  - 6.1.3 Presidente di turno del Consiglio dei ministri dell'Unione Europea (Comunità europea) e/o Presidente della Commissione
  - 6.1.4 Segretario generale dell'Unione Europea Occidentale -UEO (che è parte dell'Unione europea, ma mantiene maggiori caratteristiche decisionali di tipo multilaterale)
  - 6.1.5 Presidente di turno della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa-CSCE e/o Segretario generale della CSCE (quando istituito)
- 6.2 Il rapporto bilaterale in «tempo reale» fra i Capi dell'Esecutivo può essere previsto, e quindi preventivamente organizzato, con pochi interlocutori, con i quali più stretti ed interdipendenti sono i legami politici ed economici o i cui paesi sono geograficamente più vicini, ferma restando la necessità di poter realizzare, con un minimo preavviso, anche il collegamento con altri Governi, secondo le esigenze. Certamente da prevedere sono i collegamenti con:
- 6.2.1 Presidente degli Stati Uniti d'America
  - 6.2.2 Cancelliere federale tedesco
  - 6.2.3 Primo Ministro britannico
  - 6.2.4 Presidente della Repubblica francese
  - 6.2.5 Primo Ministro spagnolo
  - 6.2.6 Cancelliere federale austriaco
  - 6.2.7 Presidente del Consiglio federale svizzero
  - 6.2.8 Capo del Governo sloveno
  - 6.2.9 Capo del Governo croato
  - 6.2.10 Capo del Governo albanese
  - 6.2.11 Capo del Governo greco
  - 6.2.12 Capo del Governo di Malta
  - 6.2.13 Capo del Governo di Libia
  - 6.2.14 Capo del Governo di Tunisia



## 7. I CRITERI E L'ARCHITETTURA

Il disegno della struttura di supporto al *Vertice decisionale nazionale* costituisce, assieme al Vertice stesso, quello che può essere definito il *Sistema decisionale nazionale* (SDN). Così come esso si delinea a partire dalle esigenze sinora individuate in questo studio, esso richiede, a premessa, alcune chiavi di lettura e l'enunciazione dei criteri che lo hanno ispirato.

Anzitutto, il *Sistema decisionale* proposto non è limitato alla descrizione di un complesso di mezzi tecnici, di personale e di procedure; oltre a questo, esso deve riguardare anche la qualità del personale e la filosofia di lavoro che deve ispirarne l'attività, al fine di consentire a persone sulle quali gravano pesanti responsabilità e che, pur avendo grande spessore culturale e profondo senso del dovere, non sono necessariamente esperti nell'uso dei più avanzati sistemi di comunicazione e di presentazione dei dati, di decidere con piena cognizione del problema e secondo i procedimenti mentali che sono loro più familiari e congeniali. In altri termini, il *Sistema decisionale nazionale* deve essere tale da consentire ai responsabili di ponderare e decidere senza sentirsi condizionati dal fatto di non essere esperti di videogames: gli esperti comunque ci saranno, al loro servizio e con il compito di tradurre il linguaggio elettronico in altro comprensibile dai decisori; i quali, altrimenti, potrebbero avere crisi di rigetto nei confronti dei sistemi tecnologici avanzati, con un ritorno alle procedure tradizionali a tutto danno della giustezza e tempestività delle decisioni.

Occorre altresì tenere presente che il *Sistema decisionale nazionale* coinvolge anche gli interlocutori del *livello di comando strategico*, con il quale è indispensabile che esista l'adeguato «interfaccia», in termini di sistemi tecnici e di filosofia di lavoro.

In secondo luogo, il *Sistema* non è finalizzato alla sola «gestione delle crisi», in particolare delle crisi di natura politico-militare. Naturalmente, la

sua funzionalità consente velocità di trattazione dei problemi e speditezza di diramazione degli ordini che sono fattori preziosi, si può dire indispensabili, in caso di crisi politico-militari; ma il *Sistema* si propone anche quale ausilio all'attività decisionale di routine del Consiglio dei ministri (*Vertice decisionale nazionale*) e per argomenti non politico-militari, quando i problemi sono di competenza di più dicasteri ed esiste la convenienza, per i ministri in riunione, di restare collegati con i rispettivi dicasteri.

Con ciò non si intende proporre il *Sistema decisionale nazionale* quale unica sede di riunione per le decisioni del Consiglio dei ministri; si intende offrire ad esso la garanzia di disporre di una struttura adeguata, nel caso si trovasse nell'esigenza di prendere decisioni importanti, entro tempi ristretti e con la necessità di essere aggiornato rapidamente e con continuità sugli sviluppi della situazione, anche in consultazione con altri Paesi. Nulla vieta che tale sede, studiata per offrire adeguato supporto in situazioni di emergenza, sia utilizzata in linea normale, una volta sperimentata la sua funzionalità.

Inoltre, per quanto riguarda i sistemi più specificamente tecnici, quali quelli di presentazione dati, di comunicazione, di protezione e sicurezza, lo studio ne indicherà solo le prestazioni desiderate (i «requisiti operativi»), in quanto appare opportuno che lo studio dettagliato e la realizzazione siano affidati a enti e società specializzati.

Infine, il fattore più importante: l'istituzione di un *Sistema decisionale nazionale* ha significato se esistono la volontà, e la possibilità, del Governo di avvalersene: se cioè il Governo intende, e se può, prendere le sue decisioni in tale sede propria, e se considera importante per la correttezza delle decisioni la disponibilità di un flusso continuo di informazioni aggiornate e la possibilità di diramare disposizioni tempestive agli appropriati destinatari.

I criteri secondo i quali è stato concepito il *Sistema decisionale nazionale* possono essere così riassunti:

- A. *Attivazione permanente*, sia pure in «configurazioni» diverse, per fornire assistenza sia alle riunioni di routine sia a quelle di emergenza.
- B. *Adeguate qualità e quantità del personale*; numericamente il più esiguo possibile, professionalmente qualificato in modo assolutamente esauriente nelle branche rispettive, senza alcuna ridondanza e con piena responsabilità personale nel rispettivo settore.

- C. *Protezione*: necessaria contro attacchi terroristici, non contro esplosioni nucleari o bombardamenti convenzionali; necessaria anche contro interruzioni di energia e avarie nelle telecomunicazioni.
- D. *Sicurezza*: della documentazione cartacea, di quella elettronica, delle telecomunicazioni.
- E. *Facilità di accesso*, per vicinanza alle sedi abituali di lavoro dei partecipanti alle riunioni, in particolare dei membri del Consiglio dei ministri. L'ubicazione nello stesso palazzo Chigi è considerata ideale. Ubicazioni periferiche o esterne alla Capitale sono da escludere, se non come sede alternata «di guerra».
- Esaminiamo quindi ora in maggiore dettaglio le caratteristiche di questa struttura di supporto:

7.1 L'architettura ipotizzata per il *Sistema decisionale nazionale* si articola su tre elementi infrastrutturali di base, sul personale e sulle procedure di lavoro. In termini funzionali, è imperniata sulla «*Sala decisionale*» (SD) ove si riunisce ed opera il Governo, che costituisce pertanto la ragione d'essere ed il punto di convergenza del lavoro dell'intera struttura.

Gli altri elementi funzionali sono la «*Sala situazione*» (SS) ed il «*Centro comunicazioni*» (CC).

7.2 La *Sala decisionale* (SD) ospita le riunioni delle personalità responsabili delle decisioni del Governo, ossia del *livello politico-strategico*. Si tratta di una sala di dimensioni contenute, provvista di tavolo rotondo od ovale, ove il posto di ciascun partecipante alle riunioni è corredato di monitor televisivo, di telefono e di due posti aggiuntivi in seconda fila, per eventuali collaboratori. Un grande schermo a parete costituisce ulteriore ausilio audiovisivo. Non vi sono altre attrezzature tecniche, per dare massima semplicità alle attività decisionali. La SD è adiacente alla *Sala situazione* e con essa comunicante.

In *Sala decisionale* i partecipanti alle riunioni ricevono una esposizione o un aggiornamento della situazione relativa al problema motivo della riunione; il briefing è normalmente tenuto dal responsabile della adiacente *Sala situazione*, ove sono i rappresentanti dei settori principali di attività del Paese, adeguatamente collegati ai rispettivi ministeri



ed enti. Se necessario e possibile, il responsabile della *Sala situazione* espone anche le possibilità di soluzione elaborate dallo staff.

Le personalità partecipanti alla riunione possono ricevere aggiornamenti o chiarimenti, anche durante il dibattito sul problema, dai rispettivi rappresentanti in *Sala situazione*, con i quali sono collegati mediante monitor e telefono; il rappresentante, che è membro dello staff della *Sala Situazione*, distaccato presso la Presidenza del Consiglio da parte delle altre Amministrazioni interessate, è a sua volta in grado di collegare il suo Ministro con l'interlocutore che questi desidera, o di fornirgli dati ed immagini sul monitor, o di richiedere egli stesso dati al proprio Ministero o ad altri enti i cui rappresentanti sono in genere presenti in *Sala Situazione*.

Il *livello politico-strategico*, una volta presa la decisione e se il problema richiede che almeno una parte iniziale degli ordini conseguenti sia emanata con urgenza, può avvalersi di nuovo della *Sala situazione*, che dispone degli idonei sistemi di comunicazione e dei rappresentanti dei dicasteri ed enti interessati.

7.3 La *Sala situazione* (SS) è lo strumento che deve garantire al *livello politico-strategico*, ossia di massima al Presidente del Consiglio ed ai ministri, i servizi ed i supporti che rendono sempre utile, e talvolta indispensabile, riunirsi in *Sala decisionale*, se non in grado di assolvere tale funzione, la *Sala decisionale* diventerebbe una sala riunioni qualunque e non varrebbe certo la pena di istituirne una nuova. Le due componenti della *Sala situazione* sono costituite dal personale e dalle attrezzature tecniche: entrambe devono essere di prim'ordine e la piena rispondenza di una sola delle due non può compensare le carenze dell'altra.

7.3.1 Il personale consiste essenzialmente in funzionari addetti all'aggiornamento, alla elaborazione ed alla valutazione dei dati di situazione provenienti dal Ministero o dall'ente di rispettiva appartenenza; si tratta di elementi di altissima qualificazione, designati direttamente dal Ministro o dal suo Capo gabinetto, in numero limitatissimo, ma comunque sufficiente ad assicurare, in turni, la presenza continua nelle 24 ore (4 o 5 persone sono sufficienti). Ciascuno di essi opera ad un terminale

provvisto di monitor e di telefono, con i quali si collega direttamente, o tramite il *Centro comunicazioni*, con gli elementi del proprio dicastero o ente, per ricevere dati o trasmettere richieste o direttive.

7.3.2 I terminali, e quindi i ministeri o enti rappresentati nella *Sala situazione*, non sono necessariamente tanti quanti sono i settori del *livello di comando strategico* elencati al Capitolo 5; sarebbe sufficiente avere un terminale per ciascuna «area», purché nel suo ambito sia possibile raggiungere tempestivamente tutti i settori che la compongono (ad esempio, l'*area difesa*, che comprende 5 «sub-settori», può avere in *Sala situazione* un solo terminale, purché l'operatore, che potrebbe essere un colonnello di Stato maggiore o un funzionario civile di rango e professionalità equivalenti, sia in condizione di collegarsi con immediatezza con le Sale/Centri operativi degli Stati maggiori e con i Capi-Sottocapi di SM, in caso di necessità).

In altri casi (come indicati nella esemplificazione del Capitolo 5) potrebbe essere invece opportuno far servire l'*area* da più di un terminale, ovvero mettere a disposizione dello stesso terminale più di un funzionario dalle diverse competenze (questo caso si verifica quando l'*area* abbraccia un gran numero di diverse competenze ministeriali o nel caso dei collegamenti inter-istituzionali, con altri poteri costituzionali). Vi sarebbero quindi in *Sala situazione* circa quindici-venti terminali ed un numero di funzionari in turno di poco superiore.

7.3.3 Una figura di particolare rilevanza è il *responsabile della Sala situazione*, ossia il funzionario, designato dal Presidente del Consiglio, il cui compito è di effettuare la sintesi e la valutazione della situazione del Paese, sulla base dei dati pervenuti ai vari terminali, valutati in prima istanza dai funzionari addetti e da essi considerati significativi. In tempi normali questa valutazione è presentata al mattino al Presidente del Consiglio (ed ai ministri ed autorità individuati al momento della istituzione della struttura), in termini estremamente sintetici, per ciascuna «area-settore», dallo stesso *responsabile della Sala situazione*, esponendola personalmente al Presidente del Consiglio in un «briefing di situazione» e/o su promemoria scritto o su monitor per lo stesso Presidente del Consiglio e le altre autorità.

Qualora il funzionario responsabile, che si potrebbe definire «*Consigliere nazionale alla situazione*» (CNS), ravvisasse variazioni nella situazione suscettibili di addurre a stati di crisi in qualche settore della vita del Paese, informa il Presidente del Consiglio e gli altri ministri interessati, riunisce i funzionari corrispondenti della *Sala situazione* al fine, se il Presidente del Consiglio intende convocare riunioni, di preparare l'esposizione aggiornata del problema in *Sala decisionale*.

7.3.4 Qualora il Presidente del Consiglio intendesse utilizzare la *Sala decisionale* anche per riunioni abituali del Consiglio dei ministri o dei Comitati interministeriali, il *Consigliere nazionale alla situazione* deve garantire che la *Sala situazione* consenta ai convenuti i rapidi collegamenti e le consultazioni che per gli argomenti in agenda si ritenessero opportuni.

Infine, nel caso l'evolvere della situazione palesasse la possibilità di rischi per la sicurezza del Paese, il *Consigliere nazionale alla situazione* può proporre al Presidente del Consiglio la convocazione urgente del *livello politico-strategico*, al quale esporre la situazione che ha originato la convocazione e la sintesi delle valutazioni pervenute per tramite del *Consigliere nazionale alla situazione* che agirà, in questo caso nella veste di «*Consigliere nazionale alla sicurezza*».

7.3.5 Oltre ai terminali, la *Sala situazione* deve avere una capacità di teleconferenza internazionale con interpretazione simultanea, da attivare a richiesta, e di posta telematica internazionale, per consentire le consultazioni in tempo reale del *livello politico-strategico* con gli interlocutori stranieri.

7.3.6 La *Sala situazione* non ha necessità di Segreteria o di Archivio, in quanto i dati trattati sono originati di norma da ministeri o enti all'esterno del *Sistema decisionale nazionale*, e quindi già «contabilizzati» ed archiviati, mentre le sintesi e le valutazioni elaborate all'interno, sia dai funzionari in *Sala situazione* sia dal *Consigliere nazionale alla situazione*, sono dati e documenti di lavoro non ufficiali, per uso interno, esclusivo dei membri del *livello politico-strategico*, e non possono essere diffusi all'esterno, se non, eventualmente, il qualche docu-



mento, ufficiale questa volta, della Presidenza del Consiglio o di qualche dicastero/ente governativo.

7.4 Il *Centro comunicazioni* (CC) deve consentire al personale della *Sala decisionale* e della *Sala situazione* tutti i collegamenti necessari all'assolvimento delle loro funzioni, esclusa la trasmissione di documentazione cartacea, che sarà responsabilità dei vari ministeri/enti i cui rappresentanti sono in *Sala situazione*. Il criterio è quello di esaudire le esigenze di presentazione dati sui monitor o di collegamento degli utenti in *Sala decisionale* ed in *Sala situazione* dietro semplice richiesta fatta al CC tramite i telefoni del tavolo della *Sala decisionale* o dei terminali della *Sala situazione*: i funzionari in *Sala situazione* non debbono essere impegnati da complicate procedure per collegarsi con gli interlocutori desiderati, e tanto meno debbono esserlo i ministri in *Sala decisionale*; stesso concetto vale per la presentazione dati sui monitor, ove il funzionario in *Sala situazione*, ottenuta l'immagine desiderata sul proprio monitor, la utilizza o deve essere in grado di «passarla» al/ai monitor della *Sala decisionale* o al suo grande schermo.

Quindi si tratta di un Centro di telecomunicazioni specializzato, ubicato nello stesso stabile che ospita la *Sala decisionale* e la *Sala situazione*, equipaggiato con sistemi tecnologicamente adeguati e con personale idoneo sotto tutti i profili, anch'esso operante in turni.

7.5 Si è già precisato che il personale costituente lo staff del *Sistema decisionale nazionale*, data la sua elevata professionalità ed il conseguente alto pregio per il ministero o l'ente che lo distacca presso la *Sala situazione*, deve essere nel numero strettamente necessario, proprio per non diminuire il livello della qualità. Il profilo ideale del funzionario in *Sala situazione* può essere: età tra i 40 ed i 45 anni, elemento di fiducia del vertice del proprio settore (nominato dal Ministro o dal Capo gabinetto), conoscitore di inglese, con una consolidata esperienza nel lavoro di staff ed una esauriente conoscenza della struttura di provenienza e dell'*area* da monitorizzare.

Si è detto che ciascun terminale, corrispondente ad un'*area*, necessita circa di 4-5 funzionari per consentire la continuata presenza ai terminali di uno di essi, a turno: tutti debbono rispondere ai requisiti qua-

litativi citati, ancorché non necessariamente designati tutti dallo stesso dicastero; infatti, vi sono «aree» funzionali che includono più ministeri o enti, nel qual caso l'onere di fornire il personale potrà essere ripartito tra essi (anche se in alcuni casi si potrà concepire invece la presenza contemporanea di più funzionari).

7.5.1 Particolare rilevanza ha la figura del «*Consigliere nazionale alla situazione*» che è anche «*Consigliere nazionale alla sicurezza*». I suoi compiti fondamentali sono, in sostanza, anzitutto quello di fungere da campanello d'allarme per il Presidente del Consiglio al delinearsi di una situazione che, se non fronteggiata subito, può degenerare in uno stato di crisi, ed inoltre, in caso di crisi in atto, fornire al Presidente ed al Consiglio dei ministri la massima assistenza alle decisioni.

Non ha uno specifico orario di lavoro e non ha sostituti; il suo profilo ideale è: età tra i 50 ed i 55 anni, elemento di fiducia del Presidente del Consiglio, conoscitore d'inglese, resistente ed in buona salute, resta in carica in genere quanto il Presidente che lo ha designato e del quale è il *Consigliere alla situazione e alla sicurezza*.

7.6 Non compresi nella struttura del *Centro decisionale nazionale*, ma facenti parte del *Sistema decisionale nazionale*, sono le interfacce dei terminali di monitoraggio della *Sala situazione*, ossia le controparti dalle quali i terminali ricevono dati ed alle quali trasmettono ordini, controparti inserite nel *livello di comando strategico*. Sarebbe inutile disporre di uno strumento costoso ed efficiente di supporto alla decisione se questo strumento non potesse ricevere tempestivamente i dati che chiede ai vari settori del *livello di comando strategico*. Pertanto, anche quest'ultimo dovrà adeguare le proprie strutture per rispondere e corrispondere in modo esauriente con il *livello politico-strategico*.

## 8. IL FUNZIONAMENTO

Il *Sistema decisionale nazionale* descritto nel capitolo precedente è disegnato per assistere il Governo sia in tempo di crisi sia nella normale attività decisionale; questa duplice validità non solo rappresenta una novità assoluta rispetto agli scopi ed alle funzioni di precedenti o preesistenti Centri analoghi, finalizzati a fronteggiare unicamente crisi internazionali politico-militari, ma costituisce anche per il *Sistema decisionale nazionale* una garanzia di funzionamento in quanto in caso di emergenza si tratta soltanto di adeguare l'assetto di lavoro, passando dalle procedure normali a quelle di crisi, e non già di iniziare da zero le attività.

Pertanto, di seguito saranno descritte le procedure che si riferiscono al funzionamento «normale», per l'assistenza alle normali attività del Governo, quelle relative al funzionamento in tempo «di crisi» e quelle da attuare per la transizione dall'assetto normale a quello di crisi, allo scopo di ridurre al minimo le improvvisazioni sul piano procedurale, e consentire invece il massimo della concentrazione sui provvedimenti, quelli sì da concepire ex-novo, per far fronte ai mutamenti di situazione che sono propri delle crisi.

### 8.1 *Funzionamento normale*

L'assetto del *Sistema decisionale nazionale* per il funzionamento in tempo normale è finalizzato alle seguenti attività:

8.1.1 raccolta ed esame dei dati di situazione delle varie «aree» di attività del Paese, pervenuti ai terminali della *Sala situazione*, e progressiva compilazione di un Rapporto giornaliero sulla situazione da presentare al Presidente del Consiglio al mattino: il rapporto «copre» le 24 ore precedenti, con particolare attenzione agli



eventi della sera e della notte, e si conclude con un «Rapporto di situazione» elaborato dal *Consigliere nazionale alla situazione*, con la collaborazione degli addetti ai terminali, che sono anche rappresentanti qualificati dei rispettivi dicasteri ed enti di appartenenza;

- 8.1.2 preparazione della *Sala decisionale* per le riunioni del Consiglio dei ministri, organizzazione della *Sala situazione* per il necessario supporto alle riunioni, preavviso al *Centro comunicazioni* per l'attuazione di eventuali collegamenti particolari;
- 8.1.3 assistenza alle riunioni del Consiglio dei ministri o di un eventuale Gabinetto o di Comitati interministeriali, eventuale diramazione di direttive/ordini in tempo reale, reperimento e presentazione su monitor di situazioni necessarie all'attività decisionale, a completamento delle attività svolte da altri settori della Presidenza del Consiglio dei ministri o dei dicasteri/enti interessati alla riunione, i cui rappresentanti sono comunque disponibili ai terminali della *Sala situazione*.

## 8.2 Funzionamento di transizione all'assetto di crisi

Il «monitoraggio» della situazione, effettuato ai terminali, ha anche il fine di individuare gli elementi e i fatti suscettibili di addurre a situazioni di crisi, nazionale o internazionale con riflessi sull'Italia, in modo da riconoscere la crisi sul nascere, avvisare l'Esecutivo e consentirgli di gestire la crisi con tempestività, o addirittura di evitarla.

Le operazioni che il personale deve svolgere in caso di imminenza di crisi devono essere regolate da specifiche procedure, semplici e chiare da eseguire, e consistono essenzialmente nell'informare le personalità responsabili delle decisioni pertinenti al tipo della crisi imminente, nell'elaborare e tenere costantemente aggiornata una «Sintesi degli avvenimenti» attinenti la crisi, per presentarla ai citati responsabili corredata delle osservazioni e delle eventuali proposte elaborate dal *Consigliere nazionale alla sicurezza*, nel convocare il personale chiave per la gestione della crisi e nel preparare la *Sala decisionale*, la *Sala situazione* ed il *Centro comunicazioni* per lo svolgimento delle attività in tempo di crisi.

Questa fase, che è caratterizzata dal progressivo aumento del personale presente, dall'intensificarsi dei ritmi di lavoro, sia nelle comunicazioni sia nell'esame dei dati sia nell'elaborazione ed aggiornamento delle situazioni, deve essere svolta ordinatamente per consentire ai responsabili delle decisioni di poter essere adeguatamente assistiti fin dall'inizio della crisi. Per ottenere ciò, particolare attenzione va posta nel reperimento e convocazione del personale, attraverso un sistema efficace ed aggiornato, turni di servizio prestabiliti e noti agli interessati.

Superfluo sottolineare che la transizione dall'assetto normale a quello di crisi deve avere durata minima; inoltre, il *Consigliere nazionale alla situazione*, che diviene *Consigliere nazionale alla sicurezza* in caso di crisi, ed è assente dal *Sistema decisionale nazionale* solo di notte o nei giorni festivi, deve essere costantemente raggiungibile via telefono o mezzo equivalente e deve poter raggiungere il *Sistema decisionale nazionale* entro un'ora, rimanendo in collegamento durante il tragitto, se necessario.

Il restante personale chiave, normalmente costituito da funzionari con particolare specializzazione e da esperti di elevata qualifica dei vari dicasteri/enti corrispondenti ai terminali che sono ubicati in *Sala situazione*, deve poter giungere al *Sistema decisionale nazionale* entro 2-3 ore dalla chiamata.

### 8.3 Funzionamento in tempo di crisi

La gestione della crisi può avere inizio con alcuni provvedimenti immediati disposti dal Capo del Governo o da membri del Consiglio dei ministri a ciò preposti, appena informati degli avvenimenti; peraltro, la gestione organica e complessiva si può sviluppare solo quando i responsabili delle decisioni, riuniti in *Sala decisionale*, saranno stati messi al corrente degli aspetti della crisi dal *Consigliere nazionale alla sicurezza*, il quale ragguaglierà anche su eventuali provvedimenti presi in esecuzione delle esistenti procedure permanenti e sui relativi esiti, formulerà osservazioni ed eventuali proposte, risponderà a quesiti, se in grado, o dirigerà il reperimento delle pertinenti informazioni.

Durante le riunioni, il *Consigliere nazionale alla sicurezza* con il suo staff è a disposizione del massimo decisore, di norma il Presidente

del Consiglio, per la convocazione di esperti, il reperimento di dati via terminali, la diramazione di direttive e disposizioni, l'effettuazione dei collegamenti per consultazioni con responsabili stranieri; inoltre, ciascun Ministro o responsabile presente in *Sala decisionale* dispone di un telefono e di un monitor televisivo, con i quali può collegarsi da solo, o con l'assistenza del suo rappresentante/operatore di terminale ubicato in *Sala Situazione*, con l'interlocutore desiderato, nazionale ed eventualmente estero. Le consultazioni con interlocutori esteri possono essere effettuate, nel caso esistano problemi linguistici, per il tramite di interpretazione, simultanea o in consecutiva, oppure per via telematica sul monitor, sempre con l'ausilio di un interprete; i collegamenti internazionali prevedibili con interlocutori di vertice possono essere già predisposti, per evitare attese o disagi.

Al termine delle riunioni di crisi, il *Consigliere nazionale alla situazione* resterà in collegamento con il Presidente del Consiglio e con gli altri decisori responsabili, per tenerli informati degli sviluppi significativi e per essere pronto a preparare la successiva riunione. Sarà altresì indicata la frequenza con la quale il *Consigliere nazionale alla situazione* dovrà presentare al Presidente del Consiglio il *Rapporto di situazione*, e saranno assunti eventuali dati specifici richiesti per la riunione successiva.

L'esecuzione delle decisioni prese dal Presidente del Consiglio e dai ministri, invece, è responsabilità istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei dicasteri/enti presieduti dalle citate personalità, e non già del *Sistema decisionale nazionale*, che, ripetiamo, è soltanto sede e supporto alle decisioni, ma non ha alcuna funzione amministrativa: queste restano prerogativa e responsabilità degli enti del Governo.

#### 8.4 Un esempio

Quanto è stato delineato sulle tre fasi di attività del *Sistema decisionale nazionale* dovrà trovare puntuale e dettagliata descrizione in un «manuale» di procedure che non appare opportuno trattare nella presente sede. Tuttavia, allo scopo di offrire una realistica impressione del lavoro che si svolgerebbe nel *Sistema decisionale nazionale* se realiz-



zato nel modo indicato, viene ora proposta una sintetica descrizione di 24 ore di vita del *Sistema decisionale nazionale* nelle quali, con una forzatura a titolo esemplificativo, sono incluse le tre fasi di funzionamento: normale, di transizione ed in tempo di crisi.

*Venerdì 13 marzo, ore 07.00:*

- il personale ai 18 terminali in *Sala situazione* sta per concludere il turno di servizio, iniziato alle 20.00 del 12 marzo; ciascuno ha preparato la propria sintesi degli avvenimenti e l'ha consegnata, con le sue osservazioni, al *Consigliere nazionale alla situazione*, giunto da pochi minuti. Non ci sono elementi allarmanti. Il *Consigliere nazionale alla situazione* comincia a preparare il «Rapporto di situazione» da presentare al Presidente del Consiglio, che giungerà alle 08.00, in *Sala decisionale* oppure nel suo studio.

*Venerdì 13 marzo, ore 08.00:*

- il personale del turno 08.00-16.00 affluisce e dà il cambio ai colleghi dopo aver ricevuto gli aggiornamenti di situazione. Il *Consigliere nazionale alla situazione* sale nello studio del Presidente del Consiglio e gli espone il *Rapporto di situazione*, 10 minuti in tutto, con l'ausilio del monitor installato sulla scrivania del Presidente. Copia andrà in tempo reale agli uffici del Presidente della Repubblica e dei ministri.

*Venerdì 13 marzo, ore 10.00:*

- i ministri affluiscono in *Sala decisionale* per la riunione del Consiglio dei ministri. L'agenda è fitta, ma gli argomenti sono stati ben preparati dai dicasteri proponenti, con l'aggiunta di ausili visivi giunti la sera precedente via telematica e registrati per essere presentati durante la riunione di oggi. Il *Consigliere nazionale alla situazione* è presente alla riunione per fornire assistenza al Presidente del Consiglio ed ai ministri.

*Venerdì 13 marzo, ore 14.00:*

- termina la riunione del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio, i ministri ed i loro assistenti lasciano Palazzo Chigi comuni-

cando la reperibilità per il fine settimana; alcuni assistenti si attardano per avvalersi del sistema di comunicazioni del *Sistema decisionale nazionale*, per guadagnare tempo sull'invio di alcune disposizioni urgenti.

*Venerdì 13 marzo, ore 16.00:*

- il personale del turno 16.00-24.00 affluisce e dà il cambio ai colleghi. Il *Consigliere nazionale alla situazione* è nella sua stanza e lavora all'esame degli sviluppi della situazione nelle varie aree di interesse del Paese, verificatisi tra le 07.00 e le 16.00. Non vi sono particolari elementi di apprensione ad eccezione del rischio potenziale che corre il convoglio internazionale di aiuti umanitari «Pace ad ogni costo», i cui dirigenti hanno deciso di continuare il viaggio attraverso un Paese ove è in atto una crudele guerra civile, malgrado le minacce di alcuni gruppi indipendentisti locali ed i tentativi di dissuasione operati dal Ministero dell'interno.

*Venerdì 13 marzo, ore 20.00:*

- le segreterie dei ministri della Difesa, dell'Industria, commercio e artigianato e dei Trasporti e aviazione civile hanno comunicato variazioni nei recapiti dei rispettivi titolari. Il *Consigliere nazionale alla situazione* lascia il *Sistema decisionale nazionale* e fa ritorno alla sua abitazione, ubicata nelle adiacenze di Palazzo Chigi. Resta, a sostituirlo per il turno notturno, un funzionario del Ministero dell'interno, rango Vice-prefetto, che è anche operatore titolare del terminale «area interni».

*Venerdì 13 marzo, ore 23.00:*

- al terminale della «area interni» giunge una notizia dalla Sala operativa del Comando generale CC: un radioamatore avrebbe captato una chiamata di soccorso dal convoglio «Pace ad ogni costo» che sarebbe stato assalito durante la sosta notturna da bande di predoni; ci sarebbero morti e feriti.

Il sostituto *Consigliere nazionale alla situazione* attiva i terminali delle aree «difesa», «esteri», «sicurezza» e «pubblica informazione» per eventuali ulteriori notizie dai rispettivi enti/dicasteri/agenzie.

*Venerdì 13 marzo, ore 23.30:*

- il Ministero degli esteri comunica che anche in Austria ed in Ungheria è stato captato l'appello; inoltre il Ministero dell'interno comunica che con il convoglio risultano partiti 56 italiani, di cui 8 donne. Viene avvisato il *Consigliere nazionale alla situazione* che affluisce alle 23.59. Giunge il personale del turno 24.00-08.00, ma quello del turno precedente viene trattenuto in *Sala situazione* ed al *Centro comunicazioni*.

*Sabato 14 marzo, ore 00.30:*

- la Sala crisi della Farnesina, comunica che il Ministero degli esteri francese ha avuto notizia che il convoglio è stato saccheggiato, 2 austriaci locali sono stati uccisi, tutto il personale francese (74), olandese (26) ed italiano (56) è stato sequestrato ed è tenuto in ostaggio dagli armati del «Fronte patriottico di liberazione» del Paese «X».

Il *Consigliere nazionale alla sicurezza* informa il Presidente del Consiglio che dispone la convocazione di una riunione di emergenza per le 08.00 del 14 marzo e anticipa una sua visita al *Sistema decisionale nazionale* entro un'ora, trovandosi egli ad un ricevimento a breve distanza.

- Il *Consigliere nazionale alla sicurezza* appronta una sintesi di situazione, dispone la convocazione del personale previsto per il primo turno dell'assetto di crisi, dispone perché siano informati i componenti del Gabinetto di crisi (o Comitato interministeriale, o Consiglio dei ministri), dispone perché vengano attivati, su disposizione del Presidente del Consiglio, i collegamenti istituzionali con la Presidenza della Repubblica (*Sala situazione*) e con il Parlamento (allertamento dei Presidenti di Camera e Senato, eventuale allertamento di un Comitato bicamerale di crisi -se esistente- ovvero dei Presidenti delle Commissioni permanenti Esteri e Difesa), fa richiedere ulteriori notizie dai terminali delle *aree «esteri», «difesa», «sicurezza» e «interni»*, per eventuali presenze in Italia di rappresentanti del Fronte patriottico, le ambasciate di Francia e di Paesi Bassi (via Ministero degli esteri), l'*area «pubblica informazione»*. Chiede l'elenco dettagliato degli italiani nel convoglio e dispone perché siano avvisati i familiari; appronta una bozza di



comunicato stampa e prepara un eventuale intervento in TV del Presidente del Consiglio al telegiornale delle 08.00; attraverso la Sala crisi e la Direzione generale affari politici del Ministero degli esteri stabilisce la possibilità di un contatto diretto della Presidenza del Consiglio con gli Ambasciatori francese ed olandese e con le Ambasciate italiane a Parigi e all'Aja per una eventuale azione concertata dei tre Paesi, se i Governi così vorranno.

*Sabato 14 marzo, ore 01.30:*

- il Presidente del Consiglio giunge al *Sistema decisionale nazionale* e viene ragguagliato sulla situazione; decide di consultarsi con i ministri degli esteri, dell'interno e della difesa (reperiti per via telefonica - in arrivo ai rispettivi dicasteri) e quindi, sulla base di queste consultazioni, di prendere contatto con il Primo Ministro francese, che era stato preavvisato dalla sua Ambasciata di questa eventualità. Il Presidente del Consiglio ha anche un colloquio con il Presidente della Repubblica italiana, collegato via la Sala situazione del Quirinale.

*Sabato 14 marzo, ore 02.00:*

- il Presidente del Consiglio lascia il *Sistema decisionale nazionale* confermando la riunione del Gabinetto (Comitato) di crisi per le 08.00, disponendo il preallarme di alcune unità speciali dell'Esercito e dell'Aeronautica, e la convocazione dell'Ambasciatore del Paese «X» per le 11.00 del giorno stesso presso il Ministero degli esteri. Il Presidente della Repubblica e il Parlamento (Presidenze) vengono tenuti informati, in via riservata, dell'evolversi della situazione, a cura del *Sistema decisionale nazionale*. Il personale dell'assetto di crisi comincia ad affluire.

*Sabato 14 marzo, ore 05.00:*

- il *Sistema decisionale nazionale* ha completato l'assetto di crisi: tutti i funzionari «titolari» sono ai rispettivi terminali, sono stati attivati i collegamenti previsti, il personale del turno 16.00-24.00 ha lasciato il *Sistema decisionale nazionale* (saranno di turno dalle 08.00 alle 16.00 del 15 marzo).

Non vi sono ulteriori notizie significative sulla sorte del convoglio. Tramite il Ministero degli esteri si è stati informati che la Francia ha allertato le sue forze aeronavali in Adriatico. La RAI intende inviare una troupe nel Paese «X» presso il Fronte patriottico ed ha predisposto un'intervista al Presidente del Consiglio. Le unità speciali dell'EI e AMI sono state allertate e attendono ordini.

Il *Consigliere nazionale alla sicurezza* sta preparando il «briefing» per la riunione governativa delle 08.00, in collegamento con l'unità di crisi della Farnesina e con il Centro operativo interforze (COPI) del Ministero della difesa, dove sono affluiti il Capo di Stato Maggiore della difesa e i tre Capi di SM di Forza armata anche in vista di una probabile convocazione presso il *Sistema decisionale nazionale* durante la riunione del Gabinetto (Comitato) di crisi.

*Sabato 14 marzo, ore 07.00:*

- tutto è pronto per la riunione del Gabinetto (Comitato) di crisi: il briefing di situazione e le opzioni possibili sono stati elaborati; i collegamenti internazionali con Francia, Olanda, Stati Uniti, Paese «X», NATO, CEE ed ONU sono stati predisposti; i comunicati stampa sono pronti per l'approvazione del Presidente del Consiglio; esponenti del Fronte patriottico di «X» in Italia sono stati localizzati dai Servizi di sicurezza e possono essere contattati, se così disposto dal Governo; le famiglie degli ostaggi sono state informate della situazione e del fatto che probabilmente il Presidente del Consiglio si rivolgerà a loro durante il telegiornale delle 08.00.

Una conferenza stampa è stata convocata per il termine della riunione del Gabinetto (Comitato) di crisi.

Quanto descritto è una verosimile fantasia ideata per indicare quale concentrazione di attività propulsiva può essere espressa da un *Sistema decisionale nazionale* del tipo ipotizzato qualora l'autorità governativa intenda servirsene, sia per il suo lavoro quotidiano sia in caso di emergenza.

## 9. IL NUOVO SISTEMA A CONFRONTO

La struttura del *Sistema decisionale nazionale* descritta nei precedenti paragrafi è stata trattata nei suoi diversi aspetti con l'implicito assunto che la sua ubicazione topografica sarebbe stata nell'edificio sede del Governo, ossia nel Palazzo Chigi in Roma.

Appare necessario approfondire e verificare tale assunto, in quanto si deve essere certi che la struttura della quale si propone la costituzione non sia uguale o molto simile a altra esistente, con propria sede, o che non esistano sedi più idonee e convenienti del citato Palazzo Chigi. Infatti, deve essere completamente fugato il dubbio che il presente studio proponga di istituire una ulteriore, costosa e inutile fonte di spreco di risorse umane e finanziarie.

In ambito nazionale esiste ed opera il *Centro decisionale nazionale* (CDN) della Presidenza del Consiglio dei ministri (una sua sintetica descrizione è reperibile all'Appendice B).

È l'organismo che più si avvicina alla struttura del *Sistema decisionale nazionale*; è quindi doveroso verificare se quest'ultima possa essere costituita per adeguamento e trasformazione dell'esistente *Centro decisionale nazionale*, oppure se ne debba essere proposta la costituzione ex-novo.

Il *Centro decisionale nazionale* è un complesso di strutture e di mezzi tecnici necessari per l'espletamento dei compiti del *Comitato politico-strategico* (CoPS) del Consiglio dei ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio e costituito dai ministri degli affari esteri, dell'interno e della difesa.

La filosofia di lavoro (turni di servizio, sistemi di comunicazione ad elevate prestazioni ed affidabilità, supporti audiovisivi alle decisioni) è simile a quella prevista per il *Sistema decisionale nazionale* proposto; peraltro, alcuni aspetti del *Centro decisionale nazionale* meritano attenzione particolare:



- 9.1 la funzionalità del *Centro decisionale nazionale* è finalizzata alla gestione di crisi riguardanti la difesa nazionale: ciò comporta la non attivazione del Centro in tempi normali – cioè quasi sempre, ad eccezione delle esercitazioni – e la specializzazione strettamente limitata alla gestione di problemi politico-militari. La stessa composizione del *Comitato politico-strategico* riflette tale impostazione;
- 9.2 l'ubicazione del *Centro decisionale nazionale* nel comprensorio infrastrutturale sede del *Raggruppamento unità difesa* (RUD), ossia del Servizio di sicurezza militare (SISMI), è pienamente rispondente ai requisiti di protezione e segretezza necessari alla trattazione dei problemi attinenti la difesa, con le conseguenti consultazioni NATO per l'impiego delle forze. Tale collocazione «protetta» appare perfettamente naturale quale sede di riunioni ministeriali finalizzate unicamente alla difesa, ma può essere considerata eccessiva e forse limitativa per riunioni non in tempi di crisi, che interessano dicasteri, enti e problemi normali;
- 9.3 la posizione toponomastica del *Centro decisionale nazionale* legata a quella del RUD è alquanto periferica, rispetto alle sedi della maggior parte dei dicasteri, che sono al centro della Capitale; quindi, se ciò può risultare di impedimento all'afflusso dei convocati alle riunioni in tempo di crisi, costituirebbe ostacolo condizionante per un centro destinato alle riunioni del Governo in tempo normale;
- 9.4 la «specializzazione» del *Centro decisionale nazionale* e la sua collocazione ordinativa rendono molto difficile (in pratica impossibile e non consigliabile) una sua apertura ad una piena cooperazione interministeriale, con gli altri poteri costituzionali e con gli organi di pubblica informazione, delimitando quindi a priori, in modo drastico, le competenze e il funzionamento del sistema di supporto.

Una valutazione ponderale delle caratteristiche indicate porta alla conclusione che un *Sistema decisionale nazionale* finalizzato a fornire adeguato e continuativo supporto alle decisioni dell'Esecutivo, in termini di apprezzamento di situazione ed assistenza all'attività decisionale, in tempo normale ed in tempo di crisi, non possa prescindere

dell'essere ubicato nel Palazzo Chigi e dall'essere ordinativamente incluso all'interno della Presidenza del Consiglio.

Nel novembre 1993 il Governo ha approntato un Disegno di legge di riforma dei servizi di informazione e sicurezza con l'obiettivo di costituire un'unica Agenzia nazionale per l'informazione e la sicurezza dello Stato (ANISS), con due branche (una «interna» e una «estera») destinate a sostituire gli attuali SISDE e SISMI. Tale Agenzia dipenderà direttamente dalla Presidenza del Consiglio e in particolare dal Comitato interministeriale per l'informazione e la sicurezza (CIIS) che si riunirà in due configurazioni: *ordinaria*, composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro della difesa e dal Ministro degli interni, e *allargata*, comprendente oltre ai precedenti anche i titolari dei dicasteri degli Esteri, di Grazia e Giustizia e delle Finanze.

Quando tale nuova normativa sarà entrata in funzione, potrebbe delinearsi un miglior collegamento tra Presidenza e struttura dell'attuale *Centro Decisionale Nazionale*. Tuttavia, ove la gestione del CDN rimanesse affidata alla branca «militare» dell'Agenzia (che continuerà a dipendere operativamente dal Ministro della difesa), e ove il CDN continuasse a fare riferimento al solo CIIS (che per di più, nella sua versione «ordinaria», è più ristretto dell'attuale CIIS o del CoPS), le limitazioni sopra riscontrate rimarrebbero immutate.

Una questione chiave da affrontare è comunque quella circa la necessità o meno di dotare il *Sistema decisionale nazionale* di strutture permanenti. Alcuni sembrano pensare che questo costituisca un inutile appesantimento amministrativo, e che invece esso possa efficacemente operare ad hoc, in caso di emergenza unicamente, senza altri particolari adattamenti o strutture. Altri pensano che si possa utilmente provvedere ad alcune migliorie nella struttura tecnica a disposizione della Presidenza del Consiglio, ad esempio semplicemente allestendo una migliore struttura di comunicazioni tra Presidenza e *Centro decisionale nazionale*, per garantire un miglior flusso delle comunicazioni tra centro e periferia, con ciò esauendo il problema della migliore funzionalità del sistema.

A noi sembra che questo, benché necessario, non sia sufficiente. L'esperienza delle crisi passate, e in particolare l'episodio della Achille Lauro, hanno dimostrato la pericolosità della impreparazione gestiona-

le a livello governativo e la crescente e continua difficoltà del vertice politico ad ottenere le informazioni necessarie (non tutte le informazioni, bensì quelle effettivamente utili e necessarie per prendere le decisioni) *in tempo reale*, durante lo svolgimento della crisi stessa. Le carenze del vertice politico hanno anche facilitato il verificarsi di vere e proprie crisi operative, in cui conflitti fra Alti Comandi, non immediatamente superati dall'esercizio di una volontà superiore, hanno ridotto l'operatività delle nostre Forze. Se nulla è successo di irreparabile non è certo dipeso da un perfetto funzionamento del sistema. Evidentemente alcuni accorgimenti tecnici potrebbero facilitare la soluzione di questo problema, ma il fatto è che deve esistere un centro di promozione e di riflessione che attui tutto il necessario lavoro di preparazione (sia nell'ambito informativo che in quello dei contatti con gli esperti, di esercitazione eccetera) e che sia in grado, in ogni momento, di risolvere d'autorità eventuali conflitti o divergenze di valutazione, assumendosene la responsabilità ultima.

Tutto questo quindi suggerisce la costituzione di un organismo, una struttura istituzionale, che funzioni insieme da supporto organizzativo e tecnico per le decisioni, da memoria storica, da organo di addestramento e di previsione e infine anche, se necessario, da organismo per la gestione vera e propria delle crisi. Una cosa però sembra certa: senza una struttura permanente, il Consiglio dei ministri non potrà mai profittare pienamente dell'esperienza accumulata, e dovrà ogni volta reinventarsi procedure, competenze e conoscenze, con il grave rischio di sottovalutare qualche aspetto o di ignorare opzioni che potrebbero essere utili.

Un altro fattore milita a favore di una struttura permanente, ed è quello della necessità di assicurare un migliore coordinamento internazionale durante le crisi. Per quel che riguarda le crisi internazionali, l'esperienza insegna (vedi la crisi terroristica di Monaco nel 1972 o quella politico-militare tra Italia e Libia nel 1986, ma anche molti altri casi intermedi) che si verifica una progressiva riduzione delle opzioni a disposizione di chi deve gestire la crisi, e quindi una grave perdita di flessibilità, con conseguente crescita rapida, e talvolta incontrollabile, dei rischi.

Il coordinamento internazionale può difficilmente essere assicurato



ex-post, quando la crisi è già in corso, e i processi di decisione interni dei vari Paesi coinvolti sono già tesi e occupati allo spasimo. Esso deve essere creato e sperimentato ex-ante, così da farlo entrare sin dall'inizio nel processo di decisione e consultazione reciproca, contribuendo ad evitare il conflitto tra diverse percezioni, l'ignoranza delle motivazioni altrui, la sottovalutazione delle opzioni disponibili ai diversi interlocutori o, ancora peggio, il contemporaneo incrociarsi di iniziative discordanti.

Un ulteriore elemento che milita a favore di tale organismo è infine la necessità di istituire una qualche sorta di «filtro» tra i massimi poteri dello Stato e la crisi stessa, così da evitare un coinvolgimento eccessivo (estremamente pericoloso) e diretto di queste persone nella attività della crisi. Il che non significa evidentemente che possano o debbano venire prese decisioni chiave senza che queste persone o poteri ne vengano a conoscenza, ma semplicemente che è necessario salvaguardare la sicurezza e la credibilità di questi organi, senza nello stesso tempo precludersi la possibilità di comportamenti contraddittori, ambigui o al limite mistificatori (ove fosse ritenuto necessario): è quello che potremmo chiamare il *principio del capro espiatorio*.

Il problema, in questa fase, è quindi essenzialmente quello dello studio delle possibili modalità di azione di un tale *sistema di supporto*, delle sue attribuzioni, del suo metodo di funzionamento, degli strumenti che gli sarebbero necessari per svolgere una molteplicità di compiti, delle linee di comunicazione che dovrebbero venire mantenute aperte per poter raggiungere le necessarie decisioni e per comunicarle a tutti gli interessati, a seconda della diversa natura delle crisi possibili.

Il *Sistema decisionale nazionale* dovrebbe quindi prevedere una analisi accurata di tutti i possibili scenari di crisi, arrivando a quello che potremmo chiamare una metodologia di addestramento del sistema decisionale e di gestione (*on the job training*), sia profittando delle crisi reali che si trovasse a dover gestire, sia riesaminando criticamente crisi passate, sia infine simulando il comportamento del sistema in esercitazioni sugli scenari suddetti. L'obiettivo dell'esercizio, come abbiamo già detto, è quello di rendere la struttura decisionale e gestionale sempre più consapevole dei diversi metodi di gestione a sua disposizione, dei loro vantaggi comparati, dell'insieme delle decisioni

collegate, del quadro complessivo degli interessi nazionali e internazionali messi di volta in volta in gioco, delle procedure da seguire.

Occorre a questo punto valutare se il *Sistema decisionale nazionale* può essere costituito trasferendo parte del personale e dei mezzi dal RUD o se conviene equipaggiarlo con mezzi e personale nuovo.

## 10. CONCLUSIONI

Molte delle cose dette nei capitoli precedenti (e in particolare quelle esaminate nel capitolo 2) suggeriscono che, anche senza pensare ad una modifica della Costituzione, incerta nei risultati e comunque lunga e difficile, sia invece possibile ed opportuno cercare di intervenire direttamente sul problema dell'uso della forza che, come abbiamo visto, è uno dei casi di gestione di crisi che pone maggiori problemi di coordinamento governativo e persino di ruolo degli attori costituzionali. Per quanto un sistema di supporto al *Vertice decisionale nazionale* possa semplificare o attutire alcuni di questi problemi, sarebbe comunque opportuno provvedere a elaborare una nuova legge di guerra e di neutralità che includa la casistica delle non-guerre in cui si usa la forza militare e che regoli diversamente, e in accordo con la Costituzione, la materia oggi regolata da disposizioni precedenti l'entrata in vigore della Costituzione.

Esse sono individuate da norme quali il Codice penale militare di guerra (R.D. 20.2.1941 n.303), la legge di guerra e di neutralità (R.D. 8.7.1938 n.1415), il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.D. 18.6.1931 n.773) nonché la legge del 21.5.1940 n.415, sulla entrata in guerra dell'Italia ed altre disposizioni come il R.D. del 12.1.1942 n.464 e il R.D. 27.1.1944 n.24. e disposizioni collegate che stabiliscono le attribuzioni del Sottosegretario di Stato per le fabbricazioni di guerra, l'abolizione del Ministero della produzione bellica e la ripartizione delle attribuzioni già ad esso spettanti ad altri ministeri.

A tal fine, si dovrebbe provvedere alla estensione di un *Disegno di legge sulla guerra, la neutralità e lo stato di crisi*, per modificare ed aggiornare la legislazione pre-repubblicana alla luce sia delle evoluzioni del diritto internazionale che dell'ordinamento costituzionale. Tale DDL potrebbe anche affrontare situazioni particolari, venutesi a creare durante le missioni all'estero delle nostre FF.AA., circa la possibilità di



applicare *solo parzialmente e in casi ben circoscritti* il Codice penale militare di guerra, lo statuto delle basi italiane e delle forze alleate da esse ospitate, eccetera.

In particolare un tale strumento dovrebbe riuscire ad alleggerire proceduralmente l'attuale prassi e nello steso tempo ad instaurare nuove forme di garanzia. Esso potrebbe anche chiarire i modi e i criteri del rapporto Governo-Parlamento, togliendo drammaticità ed urgenza al meccanismo dei «decreti cassetto» attualmente in uso, di dubbia correttezza costituzionale (oltre che di parziale utilità pratica). Infine esso potrebbe intervenire anche sul Consiglio supremo di difesa, modificandone la legge istitutiva.

Lo strumento a cui pensare è duplice, uno a livello governativo e dei rapporti con il Presidente della Repubblica ed un altro a livello governativo e dei rapporti con il Parlamento.

*Al primo livello, governativo e dei rapporti con il Presidente della Repubblica* si potrebbe prevedere la costituzione di un *Comitato interministeriale politico-strategico* (sostitutivo del CoPS attuale) e modificare la legge istitutiva del *Consiglio supremo di difesa*. In particolare, il *Consiglio supremo di difesa* potrebbe in alcuni casi coincidere con tale *Comitato politico-strategico* del Consiglio dei ministri convocabile in *Consiglio supremo di difesa* da parte del Presidente della Repubblica e sotto la sua presidenza. Il nuovo *Comitato politico-strategico* dovrebbe quindi essere composto dagli stessi ministri che partecipano di diritto al *Consiglio supremo di difesa*. In questi casi (*di convocazione del Comitato politico-strategico in Consiglio supremo di difesa*) non avremmo contrapposizione potenziale tra *Consiglio supremo di difesa* e Governo o tra Consiglio supremo di difesa e Parlamento, ma solamente un caso eccezionale di cooperazione tra diversi poteri costituzionali, dovuto a situazioni e decisioni di particolare gravità e rilevanza, in cui il Presidente della Repubblica, in quanto capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale, decide di presiedere un Comitato del Consiglio dei ministri riunito in *Consiglio supremo di difesa* (e insieme in *Comitato interministeriale politico-strategico*), non per dividerne le decisioni politiche (che pure dovrà poi controfirmare, se assumeranno rilevanza normativa) ma in quanto garante della loro costituzionalità di fronte al Parlamento, al Paese e alle stesse Forze armate.

Ovviamente le decisioni del *Consiglio supremo di difesa* dovranno essere sottoposte (se necessario) anche al Consiglio dei ministri nella sua totalità, come prescrive la Costituzione, ma in tal caso un eventuale conflitto *politico* tra Consiglio dei ministri e Consiglio supremo di difesa non delinerebbe un contrasto di ordine costituzionale, ma semplicemente un conflitto interno al Governo da risolvere, in caso estremo, con la verifica del sussistere del rapporto fiduciario con il Parlamento. Il Presidente della Repubblica sarebbe coinvolto non come garante della correttezza *politica* della decisione presa, ma solo della sua correttezza *costituzionale*.

Qualche problema potrebbe derivare dal fatto che non ogni riunione del *Consiglio supremo di difesa* dovrebbe o potrebbe coincidere con riunioni del *Comitato politico-strategico*, e viceversa che non tutte le riunioni del *Comitato* (data l'ampia gamma di crisi che possono verificarsi) debbano realizzarsi come riunioni del *Consiglio supremo di difesa*. Chi decide quando si deve realizzare l'unione dei due organismi, e per quali ragioni? È sufficiente la semplice valutazione del Presidente della Repubblica, cui spetta la convocazione del *Consiglio supremo di difesa* (ma non certo quella del Consiglio dei ministri o di un suo *Comitato*)?

In realtà in questo schema da noi proposto, perché una riunione del *Consiglio supremo di difesa* coincida con una riunione del *Comitato politico-strategico* sembrerebbe necessaria la *convergenza* delle decisioni del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica. D'altro canto non sarebbe certo opportuno limitare la libertà d'iniziativa di questi due organi costituzionali ove essi volessero liberamente convocare il *Consiglio* o il *Comitato*, disgiunti l'uno dall'altro. Ma forse, al fine da noi ricercato di evitare difficili conflitti tra poteri costituzionali in momenti di crisi, sarebbe sufficiente chiarire per legge che il potere di emanare *direttive* da parte del *Consiglio supremo di difesa* si concretizza *solo quando esso è in riunione congiunta col Comitato politico-strategico*, mentre in ogni altra occasione esso si limiterà ad esercitare quel ruolo suo proprio di *intesa preventiva tra organi costituzionali* da noi citato al capitolo 2 e che corrisponde alla interpretazione giuridica prevalente del suo ruolo attuale (ma che è in qualche modo troppo sottolineato e accresciuto, come nota la relazione Paladin-Goria, dal potere di emanare *direttive*).



Una tale struttura, nuovamente inserita nell'ordinamento governativo, potrebbe quindi essere collegata, a somiglianza di quanto avviene in altri Paesi alleati e in particolare negli Stati Uniti, con la *struttura di supporto alle decisioni* da noi delineata in precedenza, incluse le varie strutture della *Sala decisionale*, *Sala situazione*, *Centro comunicazioni* e *Consigliere alla situazione e alla sicurezza nazionale*.

Si dovrebbe infine valutare l'opportunità o meno di attribuire al CoPS anche le funzioni di sorveglianza e di governo della costituenda Agenzia nazionale per l'informazione e la sicurezza dello Stato, che il Disegno di legge governativo approvato nel novembre 1993 attribuisce al Comitato interministeriale per l'informazione e la sicurezza (CIIS), in due configurazioni, *ordinaria* e *allargata*. La fusione tra il CIIS e il CoPS permetterebbe probabilmente una semplificazione del processo decisionale.

Anche importante è il *secondo livello, governativo e dei rapporti tra Governo e Parlamento*. Evidentemente una tale *struttura di supporto*, per quel che riguarda le attività più propriamente di informazione, avrebbe già la sua naturale controparte nell'apposito Comitato bicamerale del Parlamento per l'informazione e la sicurezza. Tuttavia dovrebbe trovare un suo collegamento normale per l'insieme delle sue funzioni. A livello Parlamentare quindi si porrà la scelta se allargare le competenze del Comitato bicamerale già esistente anche all'informazione e alla valutazione continuativa del *Centro decisionale nazionale* (e quindi ad una tempestiva consultazione di un organismo parlamentare anche nel corso delle eventuali crisi), ovvero se costituire un nuovo Comitato bicamerale ad hoc, ovvero se riferirsi alla sola Presidenza delle Camere (e/o di alcune Commissioni permanenti). La prima ipotesi si imporrebbe automaticamente in caso di identificazione tra CIIS e CoPS (vedi sopra).

Nell'insieme, comunque, una simile struttura, oltre ad aiutare a gestire al meglio, nella prassi, una serie di spinosi problemi giuridici e costituzionali, potrebbe migliorare il funzionamento del rapporto tra Governo e Parlamento in caso di crisi, e quindi anche garantire un migliore consenso politico a tutte le fasi e decisioni operative.

Il nostro obiettivo tuttavia deve essere quello di assicurare al Parlamento la effettiva possibilità di svolgere il suo ruolo nelle situazioni di



crisi senza peraltro pregiudicare l'esigenza che decisioni possano essere prese con tutta la celerità, e a volte anche con tutta la discrezionalità necessarie. Si potrebbero quindi immaginare due diverse soluzioni, da inserire nella nuova normativa:

- 10.1 i massimi responsabili istituzionali del Parlamento dovrebbero essere immediatamente informati, dovrebbero poter convocare in riunioni straordinarie e d'emergenza (e, ove il caso, *segrete*, come d'altronde è previsto dai regolamenti parlamentari) apposite Commissioni parlamentari allo scopo (ove necessario) di bloccare entro tempi rapidissimi l'azione governativa. Il che significa che non dovrebbe essere richiesto *l'assenso specifico all'adozione dei provvedimenti di emergenza*, dovendo considerare sufficiente l'assenza di una contrarietà di fondo da parte del Parlamento stesso;
- 10.2 in alternativa, si potrebbe immaginare, sulla base dell'esperienza statunitense della War Powers Resolution (7 novembre 1973) che almeno certe decisioni governative particolarmente impegnative (quali ad esempio l'invio di corpi di truppe all'estero) dovrebbero essere confermate dal Parlamento entro un certo lasso temporale.

Ad ogni modo, a prescindere da come si intende organizzare il ruolo del Parlamento nelle situazioni di crisi, si dovrà assicurare che il Governo abbia *preventivamente* la *disponibilità finanziaria* per coprire le spese inerenti alle sue deliberazioni. Ove ciò non fosse, e si dovesse quindi ricorrere ad una specifica deliberazione assembleare per la copertura delle spese, il problema del ruolo del Parlamento si ripresenterebbe in tutta la sua complessità. Come abbiamo già osservato, in occasione dell'invio della flotta italiana nel Golfo, la relativa decisione è stata presa autonomamente dal Governo che però aveva chiesto ed ottenuto solidarietà politica da parte del Parlamento: un atto importante nell'ambito del rapporto fiduciario Parlamento-Governo, che tuttavia non era indispensabile ai fini strettamente giuridici. Per far fronte alle spese relative alla missione, invece, il Governo ha dovuto presentare un Disegno di legge che è stato approvato dal Parlamento molti mesi dopo.

Per evitare situazioni simili, sarebbe pertanto necessario *assicurare al Governo adeguate disponibilità finanziarie in bilancio* che consentano di assicurare la copertura finanziaria sufficiente ai provvedimenti d'urgenza da emanare in situazioni di crisi. Il che naturalmente non potrebbe che rafforzare la necessità e l'urgenza di meglio regolamentare il rapporto Governo-Parlamento in questi casi.

Inoltre, nella previsione di *una nuova normativa sulla guerra, la neutralità e le situazioni di crisi*, si dovrà dare adeguato rilievo all'indicazione concreta degli atti che possono essere adottati dal *Comitato politico-strategico* (o dal Consiglio dei ministri). Se risulta ben chiaro quali *atti straordinari* possono essere adottati in presenza di una proclamazione formale dello *stato di guerra*, ciò non vale, almeno per il momento, ove si presenti una crisi che non possa essere configurata come guerra. È pertanto necessario sottolineare l'esigenza che siano attribuiti al *Comitato politico-strategico* (ed eventualmente, in caso di estrema urgenza, anche al solo Presidente del Consiglio dei ministri, salvo successiva ratifica da parte del Consiglio dei ministri stesso) *concreti poteri decisionali*, limitati da regole specifiche, ma che consentano effettivamente di operare con la razionalità e la celerità richieste dalla situazione.

In questo ambito è anche da ribadire l'esigenza di prevedere adeguati stanziamenti di bilancio a favore del Governo, cui far ricorso per fronteggiare situazioni di crisi, così da evitare che si profili una situazione di incertezza quanto al possibile atteggiamento del Parlamento che potrebbe limitare drasticamente l'efficacia dei provvedimenti adottati.

Fin qui abbiamo fatto riferimento alla necessità di *iniziative legislative*. Esse sono necessarie in particolare, come abbiamo già visto, ogniqualvolta risulti necessario *disciplinare i rapporti tra i vari organi costituzionali* ovvero, come ci pare inevitabile, *per dotare il Comitato politico-strategico o il Governo degli specifici poteri straordinari* necessari per poter far fronte correttamente alle situazioni di crisi verificatesi.

Altri provvedimenti relativi alla futura organizzazione del *Vertice decisionale nazionale* invece non richiedono l'adozione di atti legislativi, nella misura in cui *concernono semplicemente l'organizzazione del lavoro interno al Consiglio dei ministri o dei singoli Ministeri*. In questo caso le rilevanti decisioni potranno essere prese mediante l'adozione di adeguati atti amministrativi.

In particolare, l'introduzione del *Consigliere nazionale alla situazione* (che si trasforma in *Consigliere nazionale alla sicurezza* in tempo di crisi), con i compiti che ad esso dovrebbero essere affidati, non sembra richiedere l'adozione di alcun atto legislativo. Alla luce della legge 400/1988 e del principio di autonomia organizzativa che ispira la vita del Consiglio dei ministri e dei poteri specifici attribuiti al Presidente del Consiglio dei ministri, si può concludere che l'istituzione del *Consigliere nazionale alla situazione* potrebbe avvenire mediante semplice Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. D'altronde si ricorderà che un simile Decreto è già stato emanato il 27 dicembre 1988 dall'allora Presidente del Consiglio dei ministri, per procedere all'istituzione e organizzazione, fra l'altro, dell'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri e degli uffici e dipartimenti del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Allo stesso modo si è proceduto per quel che riguarda il nuovo Regolamento per la disciplina dell'attività del Consiglio dei ministri.

Anche i rapporti che dovrebbero stabilirsi tra la struttura di supporto del *Vertice decisionale nazionale* e gli altri poteri costituzionali (Presidente della Repubblica e Parlamento) e in particolare il ruolo di raccordo informativo che dovrebbe essere assicurato dal *Consigliere nazionale alla situazione* (specie quando agisce in quanto *Consigliere nazionale alla sicurezza*) non sembrano richiedere necessariamente particolari provvedimenti legislativi (al di là di quelli già suggeriti in precedenza), ma possono semplicemente rientrare in una prassi stabilita e reciprocamente riconosciuta tra i poteri costituzionali, ed esplicitamente da essi accettata (una *convenzione costituzionale*).



## 11. APPENDICE A

Può essere utile tentare a questo punto di individuare quali collegamenti interministeriali e inter-istituzionali sarebbero necessari, in linea di grande massima, nel caso di varie tipologie di crisi.

Già il caso di *crisi militari tradizionali*, pur essendo quello più studiato e formalizzato, implicherebbe un forte coinvolgimento del *Vertice decisionale nazionale* nel suo complesso. Se prendiamo ad esempio i classici stati di allarme o crisi essi sono i seguenti (*caso militare difensivo tradizionale*):

- 11.1 *pre-crisi o vigilanza*: soprattutto misure di carattere interno, e relative all'apparato militare - misure pre-pianificate - che coinvolgono l'*area difesa*, ma anche quella *della sicurezza, interni, esteri, comunicazioni*;
- 11.2 *crisi o allarme semplice*: inizio della fase di controsorpresa, crescita del livello di prontezza operativa, misure di sopravvivenza (oltre settanta di misure già individuate e previste, sia di carattere militare che civile) - si tratta di misure di rilevanza internazionale e di rilevanza interna nei confronti della società civile, che coinvolgono quanto meno l'informazione degli altri poteri costituzionali e le «*aree*» sopra individuate (ma interessano anche altre *aree* come i *trasporti* eccetera);
- 11.3 *difesa o emergenza o allarme rinforzato*: si va verso il sistema formale di allarme generale (oltre sessanta misure già individuate e previste di carattere sia militare che civile) - si tratta di misure di maggiore rilievo militare e civile di quelle di cui sopra, del possibile coinvolgimento con forze militari o interessi civili di stati esteri, di possibili scontri a fuoco, della eventuale messa in opera di procedure operative e di comando NATO - in questo caso il Governo è coinvolto nel suo complesso, e così anche gli altri poteri costituzionali;

- 11.4 *stato di guerra*: sia essa una guerra dichiarata formalmente o, molto più probabilmente, una guerra di fatto, percepita come tale dal nostro Paese, o anche percepita come tale da un altro Paese nei confronti dell'Italia – essa coinvolge tutti i dicasteri, il possibile ricorso alle misure di emergenza e alle procedure ex articolo 78 Costituzione.

Questa griglia, tuttavia, deve essere ben ulteriormente articolata e allargata per accomodarvi le missioni di *peace-keeping*, sorveglianza, assistenza umanitaria, protezione civile e interventi di emergenza sul territorio, la lotta al terrorismo nazionale e internazionale, le emergenze civili di vario tipo, comprese quelle economiche, eccetera.

Così, ad esempio, anche solo un *grave terremoto o un'inondazione* comportano quanto meno il coinvolgimento delle *aree protezione civile, difesa, interni, trasporti, comunicazioni, sicurezza, economia* e, in alcuni casi, *esteri*. Nel corso della crisi anche altre «aree», come quelle *dell'istruzione e della produzione industriale*, verrebbero sicuramente coinvolte. E naturalmente la maggior parte degli interventi richiederà il coinvolgimento quanto meno del Parlamento e del Presidente della Repubblica. Ovviamente, le «aree» di immediata competenza dell'Esecutivo, in questi casi specifici, sono già in qualche modo coordinate attraverso la Sala operativa della Protezione civile, ma questo non garantisce di per sé la migliore sinergia, efficacia ed economia degli sforzi, poiché *non pone in essere una catena di comando chiara, legittima e ordinata in linea gerarchica*, come invece potrebbe avvenire se il *livello politico-strategico* venisse effettivamente assistito da una sua struttura di supporto. Inoltre il collegamento con gli altri poteri costituzionali continuerebbe ad essere assicurato per vie «normali» (non sempre le migliori).

Per di più, finita la fase dell'emergenza, il coordinamento della Protezione civile viene a cessare e riprende il sopravvento l'iniziativa dei singoli dicasteri. Come già si è visto più volte nel passato (Belice, Irpinia, eccetera) ciò non favorisce certo un'ordinata conclusione della crisi e la migliore gestione degli interventi da parte dello Stato. Al contrario, una struttura permanente di supporto del *Vertice decisionale nazionale* permetterebbe di continuare il monitoraggio delle varie iniziative in corso, anche *dopo la fine della fase di emergenza*, consen-

tendo così di intervenire prontamente per raddrizzare le storture più evidenti e gli sprechi tipici del dopo-crisi.

Ma anche crisi di carattere più squisitamente «settoriale» potrebbero beneficiare di un miglior coordinamento del *Vertice decisionale nazionale*. Pensiamo ad esempio ad una *crisi del mercato dei cambi*. In questo caso nessuno mette in discussione la competenza e le attribuzioni della Banca d'Italia (di concerto con il Tesoro) o l'efficienza dell'Ufficio italiano cambi. Tuttavia una efficace gestione della crisi comporta anche una accurata valutazione delle sue conseguenze internazionali (*area esteri*), la tempestiva reazione degli altri dicasteri economici e di quelli industriali e produttivi e naturalmente anche la tempestiva informazione, al momento opportuno, degli altri poteri costituzionali. Una svalutazione della moneta, ad esempio, avrà effetti tanto più benefici (o conseguenze tanto meno negative) sul sistema economico nazionale, quanto più rapide saranno le reazioni dei maggiori soggetti economici: una cosa che può essere facilitata da un *Sistema decisionale nazionale* con una maggiore reattività e flessibilità di quella attuale.

Le stesse prospettive di una crescente integrazione europea secondo i modi fissati dal trattato sull'Unione europea (Maastricht) richiedono un adeguamento del Governo per controllare meglio la gestione delle crisi in una fase di crescente cessione di sovranità (o comunque di crescente importanza delle decisioni multilaterali) in campo economico e monetario. In futuro, e se il processo di formazione dell'Unione europea andrà avanti, non si tratterà più semplicemente di adeguare le scelte di politica economica al rispetto di alcuni «vincoli» qualitativi e quantitativi, ma di prevedere e gestire al meglio decisioni operative prese da un *livello sopranazionale*, con larghissimi margini di autonomia se non di indipendenza dal *livello decisionale nazionale*. In altre parole, il possibile futuro varo della seconda e terza fase dell'Unione economica e monetaria europea, ove l'Italia continuasse a perseguire una politica di progressiva integrazione del Paese in Europa, comporterebbe l'accettazione da parte italiana di un *vincolo internazionale* di portata e di importanza del tutto inusitata rispetto al passato. In una tale situazione, è necessario avere un livello di attenzione e tempi di reazione molto migliori di quelli garantiti dalle attuali procedure decisionali.

Ciò non ha conseguenze solo in campo economico, ma anche in



campo istituzionale, specie se si considera l'insieme delle politiche che il trattato di Maastricht ha definito come di interesse europeo, da elaborare e condurre nell'ambito dell'Unione Europea, e che vanno ben oltre la sola politica economica e monetaria, ma includono a termine la politica di difesa, molti aspetti della politica interna e di quella sociale e, sin da ora (con l'entrata in vigore degli accordi di Schengen) la politica dell'immigrazione e della circolazione delle persone. E a poco vale, in questo caso, la distinzione tra politiche europee gestite in un contesto «sovranazionale» e politiche gestite invece in un ambito più tipicamente «intergovernativo»: in ambedue i casi, per lo Stato nazionale si pone il problema di una molto maggiore capacità di gestione in tempi brevi, di maggiori capacità previsionali e soprattutto di una maggiore coerenza dei comportamenti nazionali e internazionali.

Il processo di formazione dell'Unione Europea, se da un lato accresce l'importanza dei vincoli esterni (che in parte sfuggono anche alla sovranità del singolo Governo), d'altro lato, nella misura in cui mantiene molte caratteristiche intergovernative, e non federali, accresce altresì, almeno nella fase intermedia, il potere e le responsabilità dell'Esecutivo nei confronti di quelle del Legislativo. Un simile sviluppo non può non provocare reazioni e resistenze, sia di tipo *nazionalista* – *la battaglia per il «recupero» della «sovranità nazionale perduta» a favore dell'Europa in genere coincide con un molto più sostanziale interesse a «recuperare» potere dal Governo per darlo al Parlamento* – ovvero di tipo *regionalista* – *che mira cioè ad una devoluzione dei poteri centrali verso i poteri locali, i quali a loro volta tendono ad avere un collegamento diretto con i centri decisionali comuni europei*. Ambedue queste pressioni, assieme con l'esigenza comunque presente di assicurare la migliore partecipazione del Governo e dell'Amministrazione al *Vertice decisionale europeo*, comportano comunque la necessità di un *Sistema decisionale nazionale* più efficace.

E inoltre, questi sviluppi evidenziano la necessità di collegare meglio la politica estera con la politica interna, in campo economico come in tutti gli altri campi incluso quello della difesa, cosicché la prima non appaia solo come la formulazione del Ministero degli esteri, ma come l'espressione coesa delle scelte del Governo e del Paese. Un più stretto e articolato coordinamento tra Presidenza del Consiglio e Ministero degli esteri, e una maggiore programmazione delle azioni di

politica estera condotte dagli altri dicasteri è una necessità assoluta. Non si tratta solo di applicare all'interno le direttive comunitarie (argomento sul quale il Ministro senza portafoglio per le politiche comunitarie ha svolto ultimamente un buon lavoro), ma soprattutto di dare maggiore coerenza complessiva all'insieme delle politiche e delle proposte avanzate in sede comunitaria e internazionale in genere. E questa è materia di che implica la riforma dei metodi di lavoro e degli strumenti a disposizione del *Vertice decisionale nazionale*.

Infine, può essere interessante fare qualche considerazione circa il *Regolamento per la disciplina dell'attività del Consiglio dei ministri*, approvato dal Consiglio stesso nell'ottobre 1993, ad applicazione della norma dell'articolo 4 della Legge n. 400 del 1988, già ampiamente citata al capitolo 2 di questa ricerca. Tale Regolamento infatti costituisce il quadro entro il quale dovrebbe essere inserito il *Sistema decisionale nazionale* qui proposto.

Ai fini di questa ricerca, abbiamo riportato qui di seguito, in parte per esteso e in parte in sintesi, le disposizioni principali del nuovo Regolamento e abbiamo quindi *sottolineato* le parti che potrebbero essere assicurate più speditamente e con maggiore certezza ed efficacia da un *Sistema di supporto decisionale* come quello qui proposto. Abbiamo quindi aggiunto in calce ai vari articoli alcune considerazioni (indicate come NDR, nota dei ricercatori):

11.1 all'articolo 1, che fissa la partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri, le regole per la Presidenza delle riunioni e per lo svolgimento delle funzioni di Segretario del Consiglio, nonché l'obbligatorietà della partecipazione a tali riunioni, al comma 5 si afferma che «*Le riunioni del Consiglio si tengono presso la sede della Presidenza del Consiglio dei ministri, salvo che il Presidente disponga altrimenti.*»

**NDR - Tale sede potrebbe essere adeguatamente attrezzata, come descritto nei capitoli precedenti, e coincidere con la Sala decisionale del sistema di supporto.**

11.2 all'articolo 2,  
«1. Ferme restando le competenze del Consiglio dei ministri e



*dei Comitati interministeriali previsti per legge, il Presidente del Consiglio può deferire ad un Comitato di ministri, informandone il Consiglio dei ministri, l'esame di questioni che coinvolgono attribuzioni di più ministri (...)*

**NDR - L'attività di informazione e coordinamento interministeriale è resa più semplice da adeguate strutture di supporto, che possono servire anche appositi Comitati interministeriali, particolarmente se essi debbono svolgere un compito di indagine e approfondimento che richieda intensi contatti tra diversi dicasteri.**

11.3 all'articolo 3,

*«1. Il Ministro che intende proporre l'iscrizione di un provvedimento o questione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, ne fa richiesta al Presidente del Consiglio allegando lo schema relativo, con la necessaria documentazione. La richiesta è preceduta dall'acquisizione dei concerti e delle intese prescritti, nonché delle adesioni delle altre amministrazioni interessate, ivi compresa, nel caso di provvedimenti che comportino nuove o maggiori spese, ovvero diminuzioni di entrate, la relazione tecnica verificata dal Ministro del tesoro. È comunque necessario il concerto del Ministro del tesoro, del Ministro del bilancio e programmazione economica e del Ministro per la funzione pubblica nel caso di provvedimenti legislativi contenenti disposizioni relative alla organizzazione e al funzionamento di amministrazioni pubbliche.*

*2. Qualora i concerti e le intese non siano forniti entro trenta giorni dalla richiesta, il Presidente del Consiglio invita il Ministro competente a pronunciarsi (...)*

*3. Il Presidente del Consiglio, qualora non ritenga di procederevi direttamente, può chiedere al Ministro proponente di fornire ulteriori documenti e acquisire ulteriori adesioni.*

*4. Il Presidente del Consiglio dirama gli schemi di provvedimento a tutti i ministri, di norma, almeno cinque giorni prima della convocazione del Consiglio dei ministri nel quale essi saranno discussi.*



5. Con le medesime procedure ciascun Ministro può chiedere che sia posta all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri la determinazione di criteri, su singole questioni della politica del Governo, tali da garantire l'unità di indirizzo politico e amministrativo».

**NDR - Si prevede una complessa attività di coordinamento e co-decisione interministeriale che sarà tanto più difficile e avrà tempi tanto più lunghi quanto meno potrà giovare di un sistema centralizzato e dedicato di comunicazioni. I tempi previsti da questo articolo 3 fanno riferimento ad uno stile di lavoro pre-telematico.**

11.4 all'articolo 4,

«1. Gli schemi dei provvedimenti, dopo la loro diramazione, nonché eventuali altre questioni di competenza del Consiglio dei ministri, sono esaminati in una riunione preparatoria tenuta presso la sede della Presidenza del Consiglio, almeno due giorni prima della riunione, al fine di pervenire alla loro redazione definitiva.

2. Nessuna proposta o questione può essere inserita nell'ordine del giorno del Consiglio dei ministri se non è stata esaminata nella riunione preparatoria di cui al comma 1, salvo i casi previsti dall'articolo 5, comma 2, e dall'articolo 6.

3. La riunione preparatoria di cui al comma 1 è coordinata dal Sottosegretario alla Presidenza con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri o dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio ovvero dal Capo del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza. Ad essa partecipano il Capo del dipartimento per i rapporti con il Parlamento, i Capi di gabinetto ovvero i Capi degli uffici legislativi dei ministeri interessati, nonché il Capo dell'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri.

4. Al termine della riunione, l'elenco dei provvedimenti che possono essere inseriti nell'ordine del giorno del Consiglio dei ministri è trasmesso, per il tramite del Sottosegretario alla Presidenza, al Presidente del Consiglio dei ministri».

**NDR - Non vi è contraddizione tra questa struttura di valutazione e la nuova struttura di supporto, che evidentemente dovrebbe rispondere alla struttura gerarchica e ordinativa della Presidenza del Consiglio e del Governo. In compenso, una struttura di supporto e di valutazione come quella proposta in queste pagine può grandemente facilitare l'attività conoscitiva e valutativa dei partecipanti alla riunione preparatoria di cui a questo articolo 4.**

11.5 all'articolo 5,

*«1. Il Presidente del Consiglio convoca il Consiglio dei ministri e ne fissa l'ordine del giorno.*

*2. Il Presidente del Consiglio dei ministri fissa l'ordine del giorno della riunione del Consiglio, avvalendosi del Sottosegretario alla Presidenza con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri e del Segretario generale alla Presidenza del Consiglio dei ministri.*

*3. Nell'ordine del giorno possono essere iscritti anche argomenti non compresi nell'elenco di cui all'articolo 4, comma 4, qualora il Presidente ravvisi la non differibilità della trattazione anche di tali questioni. Si applica, in questa ipotesi, ai fini dell'esame preliminare, la disciplina dell'articolo 6, comma 2.*

*4. Ai ministri sono trasmessi, a cura dell'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri, l'atto di convocazione del Consiglio e copia della documentazione definitiva attinente alle questioni inserite all'ordine del giorno (...).*

**NDR - La struttura di supporto facilita ed accelera tutte le procedure di trasmissione di dati, convocazione, eccetera, assicurando anche l'esistenza di un canale certo e permanentemente in collegamento, che semplifica il problema dell'informazione ai ministri circa eventuali integrazioni dell'ordine del giorno, in tempi brevi.**

11.6 all'articolo 6,

*«1. Il Presidente del Consiglio può, in via d'urgenza, convocare il Consiglio dei ministri, o integrare l'ordine del giorno già*

*diramato, per la trattazione di questioni non differibili dandone, ove possibile, immediata comunicazione. Resta in ogni caso ferma per i provvedimenti che importino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate, la necessità di acquisire la relazione tecnica verificata dal Ministro del tesoro.*

*2. Ove i tempi e la natura delle questioni sottoposte al Consiglio dei ministri ai sensi del comma 1 lo consentano, si procede al loro previo esame in una riunione immediatamente convocata, alla quale partecipano i soggetti di cui all'articolo 4, comma 3. Altrimenti, l'esame preliminare della questione è curato dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del Consiglio, unitamente al Segretario generale, al Capo del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, al Capo del dipartimento per i rapporti con il Parlamento, nonché i Capi di gabinetto ovvero i Capi degli uffici legislativi dei ministeri interessati. Il Sottosegretario di Stato riferisce al Presidente del Consiglio».*

**NDR - Valgono le considerazioni fatte all'articolo 4 e 5, infra.**

11.7 all'articolo 7,

*«1. Le riunioni del Consiglio dei ministri sono aperte e chiuse dal Presidente del Consiglio.*

*2. Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige i lavori del Consiglio; precisa le conseguenze delle varie proposte; pone ai voti, ove lo ritenga opportuno, fissandone le modalità, le deliberazioni; dichiara l'esito delle votazioni e l'adozione delle deliberazioni.*

*3. Prima della votazioni chi dissente può chiedere che ne sia dato atto nel processo verbale (...). In ogni caso, non è consentita la pubblica comunicazione o esternazione dell'opinione dissenziente.*

*4. Spetta, in ogni caso, al Presidente del Consiglio decidere il rinvio della discussione o della deliberazione (...).*

*5. Il Consiglio dei ministri può incaricare il Sottosegretario alla Presidenza di coordinare il testo definitivo di un provvedimento.*



to, in conformità a quanto deliberato dal Consiglio, fermo il disposto dell'articolo 11, comma 2».

**NDR - Per poter «precisare le conseguenze delle varie proposte» in modo credibile il Presidente deve disporre di una struttura agile ed insieme completa ed efficace di valutazione e, successivamente, di verifica.**

11.8 all'articolo 8,

*«1. Al termine di ogni riunione, il Segretario del Consiglio dei ministri, coadiuvato dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio, redige il comunicato relativo ai lavori del Consiglio.*

*2. Il comunicato è sottoposto per l'approvazione al Presidente del Consiglio dei ministri, che ne autorizza la diffusione.*

*3. Il Presidente del Consiglio può incaricare il Sottosegretario alla Presidenza o uno o più ministri della funzione di portavoce per promuovere la più diffusa conoscenza in ordine alle deliberazioni adottate dal Governo su specifiche questioni e in ordine alla progressiva attuazione delle stesse. Rimane ferma la facoltà di ciascun Ministro di fornire informazioni sull'attività del proprio dicastero nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 5, comma 2, lettera (d), della legge 23 agosto 1988 n. 400 e salvo quanto disposto nell'articolo 7, comma 3».*

**NDR - La struttura di supporto al sistema decisionale semplifica tutte le attività di comunicazione e diffusione, ma soprattutto permette di mantenere un sistema di «monitoraggio» dell'attuazione delle decisioni del Consiglio dei ministri, che risponde a quanto indicato al comma 3 di questo articolo 8, e che altrimenti non potrebbe essere assicurata che molto saltuariamente e sulla base di iniziative dei singoli dicasteri.**

11.9 all'articolo 9 si stabilisce che gli atti ufficiali del Consiglio sono il processo verbale e la raccolta delle deliberazioni.

11.10 all'articolo 10 si precisa cosa è contenuto nel processo verbale.

- 11.11 all'articolo 11 si stabilisce che il processo verbale è redatto dal Segretario della riunione, si intende approvato con la sottoscrizione del Presidente (che può rimetterlo tutto o in parte all'approvazione del Consiglio) e che l'insieme dei processi verbali approvati sono raccolti e custoditi dall'Ufficio di segreteria.
- 11.12 all'articolo 12 si precisano i contenuti della raccolta delle deliberazioni, il fatto che tale raccolta non contiene indicazioni circa le opinioni espresse nella discussione o il numero dei voti favorevoli o contrari espressi, e il fatto che le deliberazioni possono essere inserite nella raccolta solo dopo l'approvazione del relativo processo verbale.
- 11.13 all'articolo 13 si stabilisce che il verbale del Consiglio dei ministri è atto riservato la cui visione, oltre che ai diretti interessati, è aperta solo a chi è espressamente autorizzato dal Presidente del Consiglio, salvo altra determinazione del Consiglio stesso.
- 11.14 all'articolo 14,  
*«1. I disegni di legge di iniziativa governativa sono presentati alle Camere dal Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera (e), della legge 23 agosto 1988 n. 440, entro dieci giorni dal ricevimento della autorizzazione del Presidente della Repubblica.*  
*2. I ministri competenti per materia segnalano al Ministro per i rapporti con il Parlamento, che ne informa il Presidente del Consiglio, le priorità delle iniziative legislative al fine dell'inserimento nel calendario dei lavori delle Commissioni e Assemblee parlamentari.*  
*3. Il procedimento di cui al comma 2 viene applicato anche per le richieste avanzate dai ministri competenti volte ad ottenere una deroga di limiti previsti nella programmazione dei lavori durante la sessione di bilancio.*  
*4. Il Ministro per i rapporti con il Parlamento informa i ministri competenti degli esiti delle richieste di cui ai commi 2 e 3.*  
*5. Il Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, il*

*Ministro per i rapporti con il Parlamento, esercita la facoltà del Governo di opposizione alla assegnazione, di assenso sulla richiesta parlamentare di trasferimento in sede deliberante o redigente dei disegni e delle proposte di legge, e di richiesta di remissione alla Assemblea, previa consultazione dei ministri competenti per materia. L'opposizione alla assegnazione, il diniego di trasferimenti o la richiesta di remissione deve essere motivato, eventualmente allegando i pareri contrari espressi dai ministri competenti per materia.*

*6. Trascorsi venti giorni senza ricezione di comunicazione da parte dei ministri competenti, il Ministro per i rapporti con il Parlamento informa il Presidente del Consiglio, che assume le proprie determinazioni, in conformità all'articolo 5, comma 1, lettera (e), della legge 23 agosto 1988 n. 400».*

**NDR - Questa complessa attività di coordinamento, comunicazione e gestione potrebbe essere grandemente semplificata e accelerata da una struttura moderna di supporto.**

11.15 all'articolo 15,

*«1. Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, al fine di contribuire al buon andamento dei lavori parlamentari, cura il coordinamento della presenza nelle sedi parlamentari dei rappresentanti del Governo competenti, assumendo le opportune intese con il Ministro e il Sottosegretario, responsabili dell'esame parlamentare del provvedimento, o della questione, e della relativa copertura finanziaria.*

*2. L'esame parlamentare di provvedimenti che investono in misura rilevante le competenze di più ministeri comporta la presenza dei relativi responsabili.*

*3. Il Ministro per i rapporti con il Parlamento riferisce al Presidente del Consiglio su eventuali disfunzioni. Il Presidente del Consiglio può, se del caso, informarne il Consiglio dei ministri».*

**NDR - Vedi nota al precedente articolo 14.**

11.16 all'articolo 16 si stabilisce che i rappresentanti del Governo che



partecipano agli uffici di Presidenza delle Commissioni parlamentari ai fine della programmazione dei lavori, avanzano in tale sede le richieste prioritarie per l'attuazione del programma del Governo con particolare riguardo ad un tempestivo esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e che, qualora i termini regolamentari per la presentazione della relazione delle Commissioni all'Assemblea non siano rispettati, il Ministro per i rapporti con il Parlamento richiede l'inserimento del disegno di legge di conversione. Lo stesso Ministro, quando insorga una questione di merito, ne informa il Presidente del Consiglio per le iniziative necessarie.

11.17 all'articolo 17,

*«1. La presentazione di emendamenti a nome del Governo deve essere autorizzata dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento. Ove gli emendamenti modificchino in misura rilevante il disegno di legge o, comunque, incidano sulla politica generale del Governo, sono sottoposti al Consiglio dei ministri da parte del Presidente. In ogni caso, qualora gli emendamenti comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate, ovvero si riferiscano all'organizzazione ed al funzionamento di amministrazioni pubbliche, devono essere acquisite le adesioni del Ministro del tesoro, del Ministro del bilancio e della programmazione economica e del Ministro per la funzione pubblica.*

*2. Il Ministro competente per materia sottopone tempestivamente al Ministro per i Rapporti con il Parlamento, che ne informa il Presidente del Consiglio dei ministri, il testo degli emendamenti di iniziativa parlamentare rilevanti per la politica generale del Governo, o che comunque comportino modificazioni all'organizzazione ed al funzionamento d'amministrazioni pubbliche, o nuove e maggiori spese o diminuzioni di entrate, al fine di definire la posizione del Governo».*

**NDR - Valgono le considerazioni fatte agli articoli 3, 4 e 5.**

11.18 all'articolo 18,

«1. I disegni di legge di iniziativa governativa, ove modificati, ed ogni altro disegno o proposta di legge che incida sulla politica generale del Governo, dopo l'approvazione da parte di una delle due Camere, sono trasmessi con osservazioni, a cura del Ministro per i Rapporti con il Parlamento, al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale può deferirne l'esame ad un Comitato di ministri, al fine di definire la posizione del Governo durante l'ulteriore esame parlamentare.

2. Il Comitato di ministri, di cui al comma 1, è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o da un Ministro da lui delegato, ed è composto dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, dai ministri competenti per materia, nonché dal Ministro del tesoro, dal Ministro del bilancio e della programmazione economica e dal Ministro per la funzione pubblica, qualora il disegno di legge, rispettivamente, comporti nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, ovvero contenga disposizioni relative all'organizzazione ed al funzionamento di amministrazioni pubbliche.

3. Alle sedute del Comitato assiste il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di Segretario del Consiglio.

4. La procedura di cui ai precedenti comma si applica, nei casi di particolare rilevanza per la politica generale del Governo, fin dall'inizio dell'esame del disegno di legge o, comunque, prima dell'esame in Assemblea.

5. Il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Comitato dei ministri, autorizza la presentazione di emendamenti al disegno di legge di cui al comma 1, definisce l'esercizio delle facoltà del Governo di cui all'articolo 72 della Costituzione, ovvero, ove lo ritenga opportuno, rimette l'esame del disegno di legge al Consiglio dei ministri.

6. Si applica all'attività del Comitato di ministri, in quanto compatibile, l'articolo 4».

**NDR - Anche in questo caso valgono le osservazioni già fatte agli articoli 3, 4 e 5.**

*«1. Al fine di collaborare alla tempestiva e organica attuazione degli impegni assunti dal Governo in Parlamento, il Ministro per i rapporti con il Parlamento segnala al Presidente del Consiglio le difficoltà riscontrate.*

*2. Il Presidente del Consiglio può richiedere al Ministro competente gli adempimenti previsti, promuovendo eventualmente in Consiglio dei ministri gli opportuni aggiornamenti al programma di Governo sull'argomento in questione».*

**NDR - Come sopra.**

Come è facile vedere scorrendo questo Regolamento, e in particolare le parti qui sottolineate, l'attività decisionale del Governo può essere molto complessa e macchinosa, e potrebbe largamente beneficiare di una struttura moderna di comunicazioni e valutazioni, in funzione di assistenza delle attività della Presidenza e del Governo nel suo insieme. Senza una tale struttura invece, la Presidenza del Consiglio dovrà affidarsi (come del resto è previsto da questo Regolamento) ad una serie di riunioni *ad hoc*, complesse da organizzare e che probabilmente non saranno sempre rispondenti ai fini ricercati. Anche solo la disponibilità permanente e in tempo reale dei collegamenti previsti ai vari livelli decisionali prestabiliti, *senza la necessità della presenza fisica delle persone presso la Presidenza*, ma servendosi dei più moderni sistemi di comunicazione e teleconferenza, faciliterebbe grandemente tutto il meccanismo decisionale e consentirebbe, con ogni probabilità, una migliore e più tempestiva raccolta delle documentazioni e dei pareri richiesti dal Regolamento.



## 12. APPENDICE B

### 12.1 *Il Centro situazione del Quartier generale della Nato in Europa (NATO-SITCEN)*

Il SITCEN è sorto nel 1968, per decisione del Consiglio atlantico, ed ha i seguenti compiti fondamentali:

- 12.1.1 garantire la gestione centralizzata delle crisi politico-militari nell'area di responsabilità dell'Alleanza;
- 12.1.2 assicurare un continuo flusso informativo e di interscambio tra il Quartier generale, i Paesi dell'Alleanza e i Comandi NATO;
- 12.1.3 seguire con continuità lo sviluppo di eventi di carattere sociale, politico e militare che possano avere interesse per la NATO.

Il SITCEN assiste il Consiglio atlantico, il Comitato per i piani di difesa, il Comitato militare e tutti i sottocomitati, gruppi di lavoro e Agenzie del Quartier generale. È il punto focale per la ricezione, la disseminazione e lo scambio di informazioni di ogni genere nonché un punto di riferimento stabile per il collegamento tra Paesi alleati e strutture della Nato. Esso è inserito *sia nella catena di comando militare della NATO che nella struttura civile dell'Alleanza*.

Ciò ha determinato una peculiare dipendenza gerarchica. Normalmente il SITCEN dipende dall'Ufficio del Segretario generale dell'Alleanza, attraverso il Segretario esecutivo e il Direttorato per le attività del Consiglio atlantico. Tuttavia lo Stato maggiore militare è il responsabile delle procedure inerenti il personale.

I compiti specifici del SITCEN sono i seguenti:

- 12.1.4 seguire sulle 24 ore la situazione internazionale (economica, sociale, politica, militare);

- 12.1.5 controllare e gestire il sistema di comunicazioni di supporto, con l'eccezione della rete commerciale;
- 12.1.6 aggiornare dati e notizie di interesse su possibili tensioni o crisi utilizzando ogni fonte disponibile;
- 12.1.7 elaborare e presentare ausili visivi e supporto a conferenze e riunioni di lavoro;
- 12.1.8 assicurare la disponibilità di locali e materiali necessari per consentire alle Agenzie e Divisioni del Quartier generale un sistema di lavoro accentrato, agile e sicuro durante i periodi di tensione o di crisi.

Il SITCEN comprende 140 persone (militari e civili) di 12 nazioni, è organizzato su tre branche e una segreteria/archivio. Il nucleo centrale è la branca *«sorveglianza e supporto di Stato maggiore»*, che provvede a:

- 1. controllare gli eventi internazionali;
- 2. informare il Quartier generale;
- 3. diramare immediatamente messaggi e documenti di interesse comune.

La seconda branca *«comunicazioni»* garantisce i collegamenti con i Paesi alleati e i Comandi della NATO attraverso:

- 1. il sistema automatico di comunicazioni telegrafiche TARE (Telegraphic Automatic Relay Equipment);
- 2. la rete IVSN (Inertial Voice Switched Network) per comunicazioni telefoniche;
- 3. il sistema di facsimile per trasmissione di mappe, disegni e documenti.

La terza branca *«informatica»* assicura:

- 1. la pianificazione e lo sviluppo centralizzato dei sistemi automatizzati e l'utilizzazione dei sistemi computerizzati in dotazione al Quartier generale;
- 2. l'automazione informativa in tempo di pace;
- 3. la produzione di software per le esigenze del Quartier generale ovvero la modificazione e adattamento di software commerciale alle esigenze dell'Organizzazione.

Ove si profili una situazione di crisi, il SITCEN

- a. attiva immediatamente le autorità preposte alla gestione delle crisi;

- b. continua a seguire lo sviluppo degli eventi per garantire un costante aggiornamento della situazione;
- c. attua le procedure previste per la transizione dalla condizione di pace a quella di crisi.

In fase di crisi è previsto che nei locali del SITCEN confluiscono gli elementi dello Stato maggiore civile (IS) e dello Stato maggiore militare internazionale (IMS) che hanno la responsabilità di fronteggiare la crisi. Costoro assicurano l'analisi della situazione in atto e preparano valutazioni aggiornate da sottoporre all'attenzione del Consiglio atlantico, del Comitato per i piani di difesa e del Comitato militare.

Attualmente il Quartier generale sta passando dal vecchio sistema manuale di gestione ad un più moderno sistema automatizzato. Questo processo, condotto sulla base di studi ed esperienze approfondite, tende, in via prioritaria, a snellire le procedure di raccolta e di distribuzione delle informazioni. L'*Ufficio sorveglianza* sarà dotato di un centralino polifunzionale che consentirà di accedere alle linee civili e militari, sicure e non sicure, attraverso un'unica fonte di conversione, eliminando l'attuale pletora di telefoni e linee telefoniche.

Inoltre verrà automatizzata la rassegna stampa, sia in fase di visione che di distribuzione. Infine, un sistema totalmente automatico collegherà il SITCEN alle delegazioni civili e militari nazionali e agli Stati maggiori internazionali del Quartier generale, consentendo la distribuzione automatizzata e pressoché in tempo reale di tutte le informazioni di interesse.

## 12.2 *Il Centro decisionale nazionale (CDN) della Presidenza del Consiglio dei ministri*

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con decreto del 1979, ha istituito un *Comitato interministeriale politico-strategico* (CoPS), da lui presieduto, da convocare in caso di urgenza o di crisi riguardante la difesa nazionale, per seguire la situazione, valutarla, proporre di adottare, o adottare in caso di eccezionale urgenza, i provvedimenti necessari ed opportuni.

Il CoPS è composto, oltre che dal Presidente del Consiglio, dai ministri degli Esteri, della Difesa e dell'Interno, ha una propria segreteria, fa parte-



cupare alle proprie sedute il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, il Segretario generale della Presidenza del Consiglio, il Capo di Stato Maggiore della difesa, il Segretario generale del Ministero degli esteri e il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio per le informazioni e la sicurezza (ove nominato - nel Governo Ciampi non c'è).

Può convocare, con funzioni di consulenti, i Capi di Stato Maggiore delle Forze armate, il Segretario generale del Ministero della difesa, il Direttore generale degli affari politici del Ministero degli esteri, il Capo della Polizia, il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, il Comandante generale della Guardia di Finanza, il Segretario generale del CESIS ed altri rappresentanti civili e militari dell'Amministrazione.

I compiti del CoPS sono di consultazione e concertazione tra i ministri citati, di esame dei problemi e valutazione delle situazioni da sottoporre al Consiglio dei ministri. Le sue decisioni sono comunicate alla Presidenza della Repubblica.

In caso di crisi in atto o di emergenza, il CoPS decide le misure opportune e necessarie interessanti la sicurezza nazionale, anche in relazione alle pianificazioni nazionali e NATO.

Il decreto succitato del Presidente del Consiglio istituisce anche il *Centro decisionale nazionale* (CDN), inteso come il complesso delle strutture e dei mezzi tecnici necessari per l'espletamento dei compiti del CoPS, ponendolo alle dipendenze della stessa Presidenza del Consiglio ed affidandone la gestione al SISMI.

L'attività del CDN assume intensità e rilevanza diverse a seconda della situazione internazionale, in funzione della quale il CDN è attivato da personale in qualità e quantità differenti. Sono previsti tre *assetti*, corrispondenti alle situazioni di (a) *normalità*, (b) *pre-crisi* (o esercitazione di rilievo) e (c) *crisi o stato di tensione* tale da prevedere riunioni del CoPS. Solo in quest'ultimo caso il CDN lavora a ranghi completi, nell'arco delle 24 ore, con i conseguenti supporti di vettovagliamento, riposo e trasporto per il personale fuori turno.

Il CDN è articolato essenzialmente su:

- 12.2.1 una *Sala decisionale*, dotata di mezzi di comunicazione protetti, per consentire ai membri del CoPS la consultazione tra loro e con i rispettivi dicasteri o enti, nonché con organi NATO.

- 12.2.2 una *Sala situazione*, ove operano i funzionari nelle cellule espresse dai dicasteri o enti che esprimono i membri del CoPS (Esteri, Interno, Difesa e Stato Maggiore della difesa, SISDE, SISMI, eccetera);
- 12.2.3 un *Sistema di comunicazioni* per la trasmissione, all'interno e all'esterno, con gli appropriati livelli di sicurezza e con mezzi vari (telefono, telescrivente, video e facsimile) delle comunicazioni da e per il CoPS.

La nuova normativa approvata dal Consiglio dei ministri nel novembre 1993, che ha portato alla presentazione di un Disegno di legge istitutivo di una unica Agenzia nazionale per l'informazione e la sicurezza dello Stato, non affronta esplicitamente né la questione del CDN né quella del CoPS, anche se potenzia il ruolo del Comitato interministeriale per l'informazione e la sicurezza (CIIS) e ne modifica la composizione e i metodi di lavoro. In questa fase dunque, e salvo successive diverse decisioni del Governo, è da presumere che il CDN rimanga organizzato come sopra descritto e che venga operativamente gestito dalla branca della nuova Agenzia che sostituirà il SISMI e che continuerà a dipendere operativamente dal Ministero della difesa.

## Collana del «Centro Militare di Studi Strategici»

### *Pubblicazioni:*

1. **«Il reclutamento in Italia»** (1989) di Autori vari
2. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1506 al 1870», Vol. I** (1989) di V. Ilari
3. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1871 al 1918», Vol. II** (1990) di V. Ilari
4. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1919 al 1943», Vol. III** (1990) di V. Ilari
5. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1943 al 1945», Vol. IV** (1991) di V. Ilari
- 5.bis **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo I «Pianificazione operativa e sistema di reclutamento»** (1992) di V. Ilari
- 5.ter **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo II «Servizio militare e servizio civile - Legislazione e statistiche»** (1992) di V. Ilari
6. **«Soppressione della leva e costituzione di forze armate volontarie»** (1990) di P. Bellucci - A. Gori
- 6a. **«Riflessioni sociologiche sul servizio di leva e volontariato»** (1990) di M. Marotta - S. Labonia
7. **«L'importanza militare dello spazio»** (1990) di C. Buongiorno - S. Abbà  
G. Maoli - A. Mei  
M. Nones - S. Orlandi  
F. Pacione - F. Stefani



8. **«Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia»** (1990) di F. Calogero  
M. De Andreis  
G. Devoto - P. Farinella
9. **«La "Policy Science" nel controllo degli armamenti»** (1990) di P. Isernia - P. Bellucci,  
L. Bozzo - M. Carnovale  
M. Coccia - P. Crescenzi  
C. Pelanda
10. **«Il futuro della dissuasione nucleare in Europa»** (1990) di S. Silvestri
11. **«I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia. 1980-1988»** (1990) di F. Battistelli - P. Isernia  
P. Crescenzi - A. Graziani  
A. Montebovi  
G. Ombuen - S.S. Caparra  
C. Presciuttini
12. **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. I** (1990) di P. Bisogno - C. Pelanda  
M. Nones - S. Rossi  
V. Oderda
- 12.bis **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. II** di P. Bisogno - C. Pelanda  
M. Nones - S. Rossi  
V. Oderda
13. **«Sistema di pianificazione generale e finanziaria ed ottimizzazione delle risorse in ambito difesa»** (1990) di G. Mayer - C. Bellinzona  
N. Gallippi - P. Mearini  
P. Menna
14. **«L'industria italiana degli armamenti»** (1990) di F. Gobbo - P. Bianchi  
N. Bellini - G. Utili
15. **«La strategia sovietica nel Mediterraneo»** (1990) di L. Caligaris - K.S. Brower  
G. Cornacchia  
C.N. Donnelly - J. Sherr  
A. Tani - P. Pozzi
16. **«Profili di carriera e remunerazione nell'ambito dell'amministrazione dello Stato»** (1990) di D. Tria - T. Longhi  
A. Cerilli - A. Gagnoni  
P. Menna
17. **«Conversione dell'industria degli armamenti»** (1990) di S. Rossi - S. Rolfo  
N. Bellini
18. **«Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche»** (1990) di S. Rossi - F. Bruni Roccia  
A. Politi - S. Gallucci
19. **«Nuove possibili concezioni del modello difensivo italiano»** (1990) di S. Silvestri - V. Ilari  
D. Gallino - A. Politi  
M. Cremasco

20. **«Warfare simulation nel teatro mediterraneo»** (1990) di M. Coccia
21. **La formazione degli ufficiali dei corpi tecnici»** (1990) di A. Paoletti - A. D'Amico  
A. Tucciarone
22. **«Islam: problemi e prospettive politiche per l'Occidente»** (1990) di R. Aliboni - F. Bacchetti  
L. Guazzone  
V. Fiorani Piacentini  
B.M. Scarcia Amoretti
23. **«Effetti sull'economia italiana della spesa della difesa»** (1990) di A. Pedone - M. Grassini  
(Esaurito)
24. **«Atto unico europeo e industria italiana per la difesa»** (1990) di F. Onida - M. Nones  
G. Graziola - G.L. Grimaldi  
W. Hager - A. Forti  
G. Viesti
25. **«Disarmo, sviluppo e debito»** (1990) di C. Pelanda
26. **«Jugoslavia: realtà e prospettive»** (1990) di C. Pelanda - G. Meyer  
R. Lizzi - A. Truzzi  
D. Ungaro - T. Moro
27. **«Integrazione militare europea»** (1990) di S. Silvestri
28. **«Rappresentanza elettiva dei militari»** (1990) di G. Caforio - M. Nuciari
29. **«Studi strategici e militari nelle università italiane»** (1990) di P. Ungari - M. Nones  
R. Luraghi - V. Ilari
30. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. I** (1991) di V. Fiorani Piacentini
- S.N. **«Sintesi del dibattito di sei ricerche del Cemiss»** (1991) Cemiss
31. **«Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale»** (1991) di G. De Vergottini
32. **«Sviluppo, armamenti, conflittualità»** (1991) di L. Bonanate - F. Armao  
M. Cesa - W. Coralluzzo
33. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. II** (1991) di G. Ligios - R. Redaelli

34. **«La “condizione militare” in Italia», Vol. I «I militari di leva»** (1991) di M. Marotta  
M.L. Maniscalco  
G. Marotta - S. Labonia  
V. Di Nicola - G. Grossi
35. **«Valutazione comparata dei piani di riordinamento delle FF.AA. dei Paesi dell'Alleanza Atlantica»** (1991) di D. Gallino
36. **«La formazione del dirigente militare»** (1991) di F. Fontana - F. Stefani  
G. Caccamo - G. Gasperini
37. **«L'obiezione di coscienza al servizio militare in Italia»** (1991) di P. Bellucci - C.M. Radaelli
38. **«La “condizione militare” in Italia», Vol. III «Fenomenologia e problemi di devianza»** (1991) di G. Marotta
39. **«La dirigenza militare»** (1992) di S. Cassese - C. D'Orta
40. **«Diritto internazionale per ufficiali della Marina Militare»** (1993) di N. Ronzitti - M. Gestri
41. **«I volontari a ferma prolungata: un ritratto sociologico», Tomo I** (1993) di F. Battistelli
- 41bis. **«Sottufficiali delle Forze Armate. Idee propositive per migliorare il reclutamento, lo statuto e la carriera», Tomo II** (1994) di F. Battistelli
42. **«Strategia della ricerca internazionale»** (1993) di L. Bonanate
43. **«Rapporto di ricerca su movimenti migratori e sicurezza nazionale»** (1993) di G. Sacco
44. **«Rapporto di ricerca su nuove strutture di sicurezza in Europa»** (1993) di S. Silvestri



45. **«Sistemi di comando e controllo e il loro influsso nella sicurezza italiana»** (1993) di P. Policastro
46. **«La minaccia dal fuori area contro il fianco meridionale della Nato»** (1993) di R. Aliboni
47. **«Approvvigionamento delle materie prime e crisi e conflitti nel Mediterraneo»** (1993) di G. Mureddu
48. **«Il futuro dell'aeromobilità: concetti operativi e tattici. Struttura e ordinamento d'impiego»** (1993) di A. Politi
49. **«Impatto economico delle spese militari nella Regione Emilia-Romagna»** (1993) di A. Bolognini - M. Spinedi  
Nomisma S.p.A.
50. **«I Paesi della sponda sud del Mediterraneo e la politica europea»** (1993) di R. Aliboni  
B. Scarzia Amoretti  
G. Pennisi - G. Lancioni  
L. Bottini
51. **«I problemi della sicurezza nell'Est europeo e nell'ex-Unione Sovietica»** (1993) di C. Pelanda - E. Letta  
D. Gallino - A. Corti
52. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. III** di V. Fiorani Piacentini
53. **«Presupposti concettuali e dottrinali per la configurazione di una futura forza di intervento»** (1993) di G. Caccamo
54. **«Lo status delle navi da guerra italiane in tempo di pace ed in situazione di crisi»** (1993) di A. de Guttry
55. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. II «Ufficiali e sottufficiali»** (1993) di M. Marotta

56. **«Crisi del bipolarismo: vuoti di potere e possibili conseguenze»** (1993) di S. Romano - J.L. Harper  
F. Mezzetti - C.M. Santoro  
D.V. Segre
57. **«Il problema della quantificazione dei dati attendibili sull'intercambio militare-industriale fra i vari paesi»** di S. Sandri - A. Politi
58. **«Ottimizzazione della selezione del personale - Metodi e modelli di selezione e organizzazione nelle Forze Armate Italiane»** (1994) di A. De Carlo
59. **«Gestione delle crisi: metodologie e strumenti»** (1994) di P. Isernia
60. **«Politica militare e sistema politico: i partiti ed il nuovo modello di difesa»** (1994) di Paolo Bellucci
61. **«Sicurezza ed insicurezza nell'Europa post-comunista»** (gen-  
naio 1994) di S.A. Rossi - P. Visani
62. **«Indagine sulla propensione delle donne italiane a svolgere il servizio militare»** (1994) di Rossella Savarese
63. **«L'impatto economico delle spese militari in Emilia Romagna: case study su Bologna»** (1994) Nomisma
64. **«L'impatto della presenza militare in Emilia Romagna - Il "caso di Budrio" - Il caso del "Triangolo aeronautico": Forlì, Cervia, Rimini»** (1994) Nomisma
65. **«Sistemi di sicurezza nei paesi del Golfo. Riflessi per l'Occidente»** (1995) di R. Aliboni - L. Guazzoni  
S. Silvestri
66. **«Sistema di controllo dell'esportazione degli armamenti e della tecnologia avanzata. Ammaestramenti delle crisi del Golfo»** (1995) di A. Politi - A. De Guttry  
S. Gallucci - M. Bilbeisi  
M. Lastella

67. **«Emergenza marittima e forze armate - Piani di emergenza e coinvolgimento della Marina Militare in caso di gravi incidenti navali con versamenti di petrolio»** (1995) di G. Mureddu
68. **«Il ruolo del pilastro europeo della NATO nella definizione di un sistema di sicurezza integrato: rapporti istituzionali e industriali»** (1995) di L. Coligaris
69. **«L'organizzazione e l'architettura C'I per il vertice decisionale nazionale»** (1995) di M. Nones - R. Romano  
S. Silvestri - A. De Guttry

*Raccolta delle sintesi:*

01. **«Sintesi del dibattito di sei ricerche del Cemiss»** (1991) Cemiss
02. **«Raccolta di sintesi di rapporti di ricerca su studi strategici e di politica internazionale»** (1994) Cemiss

*Altre Pubblicazioni:*

- S.N. **«Atti del Seminario sulla sicurezza in Mediterraneo»** (1991) (Roma 30 gennaio/1 febbraio 1991) Cemiss-Deg



60. «Emergenza energetica e forze armate» - «Piani di emergenza e coinvolgimento della Marina Militare in caso di gravi incidenti di navi» con versamenti di petrolio» (1975) di G. Alimonti
61. «Il ruolo del pilastro europeo della NATO nella definizione di un sistema di sicurezza europea» rapporti bilaterali e internazionali» (1975) di L. Volpert
62. «L'organizzazione e l'architettura dell'UE per il vertice decisionale nazionale» (1975) di M. Nicosi, R. Ruggiero, S. Alimonti, A. De Gennaro

#### *Storia della rivista*

01. «Storia del dibattito di sei ricercatori del Centro» (1991) Corrado Vivanti
02. «Storia di alcuni di rapporti di ricerca su temi strategici e di politica internazionale» (1994) Giovanni Corbelli

#### *Altre Pubblicazioni*

84. «Atti del seminario sulla sicurezza in Medio-oriente» (1991) (Roma) Consiglio  
 85. «Rapporto Tolleranza 1991»

Finito di stampare Marzo 1995



00152 Roma - Via Ludovica Albertoni, 76/82  
 Tel. 06/5376386 - 5349080 - Fax 06/5377376



**Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiss), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.**

**Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.**